Содержание

Введение

Глава 1. Методологические аспекты изучения бюрократии

1.1 Понятие бюрократии и эволюция теории бюрократии

1.2 Истоки возникновения бюрократии в России

2. Место бюрократии в системе государственной власти

2.1 Особенности системы государственных органов

2.2 Взаимосвязь бюрократии и государственной власти

3. Проблемы бюрократизма в системе государственных органов и пути их решения

3.1 Проблемы бюрократизма в современной системе

3.2 Пути преодоления бюрократизма

Заключение

Список использованной литературы

Приложение

Введение

Анализ феномена бюрократии в современной политической науке далеко вышел за рамки ее понимания как административного явления, предполагающего описание ряда недостатков функционального характера. Бюрократия — это не только способ осуществления работы в учреждениях и не только специфически организованный, по определенным критериям отобранный слой служащих. Бюрократия — это тип государственной организации и стиль жизни в обществе. Это определенный тип динамики развития и приспособления к процессам модернизации общества.

В отечественной литературе до недавнего времени исследование бюрократизации общества ограничивалось критикой дисфункциональной стороны ее деятельности, свойственных ей рутины, формализма, косности взглядов, медлительности исполнительской функции. В течение длительного периода даже слабые намеки на возможность существования бюрократии как профессиональной группы, а тем более как социального слоя или типа государственного устройства считались недопустимыми. В соответствие с этим ее анализ в лучшем случае осуществлялся в форме критики западных концепций и прежде всего таких представителей буржуазной научной мысли как М. Вебер или, в меньшем объеме, Д. Марч, Г. Саймон, Селзник.

В 90-е годы, однако, в связи с изменением социальных процессов спектр размышлений о бюрократии существенно расширился. Появились работы, анализирующие феномены бюрократического сознания, связь явления бюрократии с организационно-управленческими понятиями и явлениями культуры. В связи с началом развития этого направления российской научной мысли для нас не могут не представлять интереса попытки западных теоретиков концептуализировать явление бюрократии, создать более или менее целостное видение этого феномена как результата жизнедеятельности самого социального механизма, его организационно-культурных составляющих.

Актуальность темы выпускной квалификационной работы определяется сложностью и противоречивостью современного периода становления российской государственности, кризисными проявлениями во всех сферах российской действительности, обострением политической борьбы за влияние на институты власти и контроль за деятельностью правительственных структур. Многочисленные недостатки современной системы государственного управления хорошо известны не только специалистам, но и всем тем, кто сталкивается с работой бюрократического аппарата по долгу службы и в повседневной жизни. Именно поэтому реформирование государственного аппарата России представляет собой один из важнейших пунктов программы обновления российской системы управления.

Цель выпускной квалификационной работы – выявить особенности бюрократии и бюрократического аппарата в системе государственных органов.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

Определить понятие бюрократии и проследить эволюцию основных теорий бюрократии;

Выявить истоки бюрократии в России;

Рассмотреть систему государственных органов;

Выявить взаимосвязь системы государственных органов и бюрократии;

Исследовать проблемы бюрократизма в современной системе;

Определить пути преодоления бюрократии.

Данная выпускная квалификационная работа состоит из трех глав. В первой главе выпускной квалификационной работы рассматриваются методологические аспекты бюрократии.

Первая глава курсовой работы состоит двух пунктов.. в первом пункте рассматривается понятие бюрократии и основные теории эволюции бюрократии. Во втором пункте данной главы рассматриваются истоки возникновения бюрократии в России.

Вторая глава выпускной квалификационной работы исследует место, которое занимает бюрократия в системе государственной власти. Данная глава содержит два подпункта. В первом пункте рассматриваются особенности системы государственных органов. Во втором подпункте данной главы исследуется взаимосвязь бюрократии и государственной власти.

Третья глава выпускной квалификационной работы посвящена основным проблемам бюрократизма в системе государственных органов и путей решения данных проблем. Третья глава состоит из двух пунктов. Первый пункт разбирает основные проблемы бюрократии в системе государственных органов. Второй пункт содержит пути преодоления бюрократизма.

При написании выпускной квалификационной работы автором были использованы такие методологические принципы как анализ, объективность, историзм, системность, статистические.

Автором при написании выпускной квалификационной работы были использованы различные нормативные акты, литература различных авторов.

Глава 1. Методологические аспекты изучения бюрократии

1.1 Понятие бюрократии и эволюция теории бюрократии

Слово «бюрократия» в буквальном переводе на русский язык означает господство канцелярии (от франц. bureau – бюро, канцелярия и греч. kratos – власть, господство), власть аппарата управления.

Считается, что термин «бюрократия» был введен в оборот в 40-е гг. XVIII в. французским экономистом Винсентом де Гурнеем, для которого бюрократия предстает как некий способ осуществления государственной власти с помощью оплачиваемых гражданских служащих-чиновников. Употребление данного термина становится довольно распространенным в социально-политической литературе отдельных европейских стран в XIX веке. В этом столетии термин “бюрократия” обычно употреблялся для обозначения особого типа политической системы, в которой министерские посты занимались профессиональными чиновниками, как правило, ответственными перед наследственным монархом. Бюрократии при этом противопоставлялась система представительного правления, то есть правление выборных политиков, подотчетных законодательному собранию или парламенту[[1]](#footnote-1)1.

Фундамент научного понимания проблем, связанных с бюрократией, был заложен такими мыслителями и учеными, как Н. Макиавелли, Т. Гоббс, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, Г.В.Ф. Гегель, А. Токвиль, Дж. Милль, К. Маркс.

Начало развитию теории бюрократии на поприще политического анализа положил Г.В.Ф.Гегель. Он первый подчеркнул ту роль, которую играют государственные служащие, или функционеры, в процессе унификации и рационализации общества, противостоя раздробленности на уровне гражданского общества в сфере экономической обособленности индивидов. Он фактически начал разработку того, что в современной политической литературе обозначается как институт государственного управления (в инструментальной традиции государствоведения) или институт государства (в этической традиции). Смысл существования и задачи этого института (в обеих коннотациях) состоят в созидании, отстаивании и сохранении общей, объединительной точки зрения, в поддержке идеи первичности общества как определенного единства над обществом как противоречивом множестве интересов.

Во времена Гегеля бюрократия ассоциировалась прежде всего с понятием централизованного европейского государства как прогрессивного для той эпохи явления. В его концепции идеи рационального устройства такого государства достигли наиболее отточенного и завершенного выражения. В “Философии права” он соединил этический рационализм И. Канта и традиции немецкого идеализма, соотнеся их с реалиями институционального устройства Прусского государства своего времени. (Всеобъемлющая регуляция жизни граждан Пруссии той эпохи резко контрастировала с британской системой самоуправления).

Гегель считал прусское государство воплощением рационального устройства человеческого общества как с точки зрения достижения общего блага, так и в перспективе реализации индивидуальных целей саморегуляции личности[[2]](#footnote-2)1. Он рассматривал бюрократию как один из трех основных слоев общества, наряду со слоем промышленников и аграриев. При этом бюрократический слой, или слой гражданских служащих, по его мнению, был единственным слоем в обществе, который воплощал в себе и реализовывал в действительности всеобщий интерес. Частный интерес гражданских служащих, считал он, совпадает со всеобщим интересом. Реализация же общегосударственных целей, а также легитимность самого слоя бюрократии, полнота доверия по отношению к нему со стороны народа во многом зависят от политической культуры и социально-политического поведения этого слоя. Отсюда возникает необходимость уделять особое внимание образованию и обучению представителей этого слоя как граждан и как профессионалов, чтобы они были на уровне предъявляемых к ним требований и на уровне возникающих перед ними задач.

Также А. Токвиль (1805 – 1859) отмечал, что централизация, вездесущность, всемогущество общественной власти, единообразие ее законов – вот наиболее характерные черты всех зарождающихся сегодня политических систем[[3]](#footnote-3)1.

Английский философ и экономист Дж.С. Милль (1806 – 1873) противопоставлял бюрократию и парламентскую демократию как два противоположных типа политической системы.

Парадоксальным преемником гегелевской традиции государствоведческой мысли был К. Маркс. Парадоксальным — потому, что он критически подошел к гегелевскому наследию, преемником — потому, что, как и у Гегеля, бюрократия ассоциируется у него с управлением государством.

В трудах К. Маркса (1818 – 1883) проблема бюрократии не являлась центральной и не получила систематического рассмотрения. Тем не менее теоретическое наследие Маркса по исследованию проблемы бюрократии представляется интересным и достаточно ценным, сохраняя свою актуальность и по сей день, и поэтому не может игнорироваться[[4]](#footnote-4)2.

В своих ранних работах, написанных в 1842 - начале 1843 г., Маркс фиксирует проявление бюрократических отношений в двух сферах: 1) внутри бюрократии; 2) между бюрократией и обществом (другими словами, применительно к объекту управления).

В работе «К критике гегелевской философии права» Маркс вскрыл многослойность и противоречивость бюрократии. Критикуя односторонность Гегеля, стремящегося выдать бюрократию за идеальный способ администрации, Узость взглядов Гегеля на бюрократию проявилась в том, что он принял ее формальную организацию за действительную. При этом немецкий философ, с точки зрения Маркса, совершенно неверно отразил ее природу, самосознание и образ действий[[5]](#footnote-5)1.

В процессе исследования бюрократии Маркс вводит категорию «государственный формализм», который представляет собой превращение государственных задач в канцелярские задачи и наоборот. При этом цели государства преобразуются в средство поддержания устойчивости учреждений, форм регламентации деятельности и материальных интересов чиновничества, всеобщим мотивом деятельности и поведения которого является своекорыстие. В итоге, бюрократия, как полагал Маркс, считает саму себя конечной целью государства.

Наконец, в критическом анализе «Философии права» Гегеля Маркс использовал категорию отчуждения. Особенно успешным и эффективным было применение Марксом понятия отчуждения для анализа сознания и психологии бюрократа. Привилегированное положение бюрократии служит источником мистификации ее сознания. Маркс проводил аналогию между религиозным и «бюрократическим сознанием», бюрократы для него - «иезуиты государства и его теологи». Поэтому сознание бюрократа представляет собой некий род магии, формулу религиозного поклонения, орудие мистификации и обмана себя и других. В силу социальной ограниченности чиновник часто не в состоянии обнаружить за видимостью действительность, за существующим - сущность. Он принимает как само собой разумеющееся, что данный порядок, предписываемый конкретным законом, эквивалентен порядку вообще.

Несомненной заслугой марксистского анализа, как отмечают западные исследователи, является то, что он сделал бюрократию эмпирически осязаемым явлением и представил ее описание, которое не утратило своей актуальности до сих пор. Современные аналитики продолжают утверждать, например, что бюрократия создает порочные круги, на которых зиждется ее функционирование, что нижестоящие чиновники отдают инициативу и разрешение трудных ситуаций в руки начальства, а последнее оставляет за подчиненными необходимость справляться с отдельными частными осложнениями, не допуская информацию о них в верхние эшелоны власти (чтобы они “не беспокоили начальство”). Такая солидарность на основе некомпетентности тесно связывает нижние звенья иерархии с верхними и со всей бюрократической организацией как системой. Отказаться от бюрократического единения можно только отказавшись одновременно от своей должности, а заодно от привилегий и от материальных преимуществ, с нею связанных. Продолжает оставаться актуальной и такая черта бюрократической организации, как карьеризм, выражающийся в том, что сущностный смысл работы подчинен в ней стремлению к сохранению или повышению личного статуса внутри бюрократической иерархии.

Первым ученым, давшим систематизированный анализ государственной бюрократии, был немецкий социолог М. Вебер (1864-1920). Основным источником, в котором наиболее полно представлена теория бюрократии немецкого социолога, является его фундаментальный и итоговый труд – «Хозяйство и общество» (1922 г.), который остался незавершенным. Проблема власти бюрократии рассматривалась Вебером в политических статьях, в частности, в его статье «Парламент и правительство в преобразованной Германии» (1917 г.).

Вебер характеризует патримониальное чиновничество и рациональную бюрократию как два во многих отношениях противоположных типа, но не проводит между ними непреодолимой границы[[6]](#footnote-6)1. Промежуточное положение между этими двумя типами занимает в его теоретических построениях патримониальная бюрократия. Согласно Веберу, при чисто традиционном господстве управленческий персонал не обладает такими чертами бюрократической администрации, как четкое разграничение сфер полномочий, рациональная иерархия должностей, назначение на основе добровольного контракта, специальная подготовка как условие занятия должности и постоянное денежное жалованье. Однако все вышеперечисленные признаки, кроме, по-видимому, лишь контрактно-договорных отношений, могут в той или иной мере присутствовать в патримониальной бюрократии.

Таким образом, в отличие от чисто традиционных управленческих структур, патримониальная бюрократия содержит и некоторые рациональные элементы. Но определяющим признаком патримониальных бюрократий (как и патримониального управления) служит личностный, а не формально-правовой характер отношений власти. Поэтому элемент иррационализма неизбежно присутствует в патримониальной бюрократии, поскольку глава такой бюрократии не связан какими-либо формальными правилами и во многих случаях может действовать совершенно произвольно.

Как указывает М.В. Масловский, понятие «патримониальная бюрократия» в работах М. Вебера обозначает, по-видимому, не идеальный (чистый) тип, а лишь конкретные примеры управленческих структур, обладающих определенными рациональными чертами, но действующих в условиях традиционного господства. Помимо личностных отношений между главой государства и чиновниками, патримониальные бюрократии отличает тенденция к апроприации государственных должностей занимающими их чиновниками. Основу власти патримониальной бюрократии образует прежде всего присвоение чиновниками должностей и связанных с ними привилегий и экономических преимуществ. Но предельное развитие тенденции к такому присвоению означает утрату чиновничеством бюрократического характера и трансформацию патримониальной бюрократии в децентрализованное «сословное» господство, которое уже не является бюрократическим[[7]](#footnote-7)1.

Если патримониальные государства существовали повсеместно в различные исторические эпохи, развитый бюрократический аппарат сформировался в них лишь в отдельных случаях. Историческими примерами относительно высокоразвитых форм бюрократического управления в условиях патримониального государства служат Веберу бюрократии, существовавшие в Древнем Египте, в Китае, в поздней Римской и Византийской империях, а также в Западной Европе в эпоху абсолютизма[[8]](#footnote-8)1.

Рациональная бюрократия исследуется Вебером в ходе анализа легального господства. Для такого господства характерно, что члены организации подчинены системе безличных абстрактных правил, которые могут быть изменены в соответствии с принятыми процедурами. Наиболее чистый тип легального господства осуществляется бюрократическим управленческим аппаратом, который состоит из чиновников, действующих в соответствии со следующими принципами:

1) они лично свободны и подчинены власти только в том, что касается их безличных должностных обязанностей;

2) они организованы в четко установленную иерархию должностей;

3) каждая должность обладает строго определенной сферой полномочий;

4) чиновник занимает должность на основе добровольного договорного соглашения;

5) кандидаты на замещение должности отбираются на основании их специальной квалификации на конкурсной основе по прохождении экзаменов или по предпочтению дипломов, что требует от кандидатов наличия соответствующего специализированного образования; чиновники назначаются на должность, а не избираются;

6) вознаграждением служит постоянное денежное жалование с правом на пенсию;

7) должность рассматривается как единственный или, по крайней мере, основной род занятий занимающего ее лица;

8) существует система служебного продвижения в соответствии со старшинством или заслугами;

9) чиновник отделен от владения средствами управления и не присваивает свою должность;

10) он подчинен в своей деятельности жесткой и систематической дисциплине и контролю.

Вебер отмечал, что повсеместное распространение бюрократии (в государственном аппарате и политических партиях, в университетах, в армии и т.д.) вызвано, прежде всего, тем, что она оказывается более эффективной, чем любая другая форма управления. Точность, надежность, быстрота, безличность, дисциплина, предвидимость, знание, постоянство управленческого процесса и преемственность, унифицированность, единоначалие, субординация, специализация, сведение к минимуму конфликтов и экономичность – всё это, считает немецкий социолог, достигает наивысшего развития в бюрократической организации. Кроме того, бюрократическая организация - наиболее рациональное институциональное устройство для решения сложных задач управления в современном обществе, и основа ее рациональности состоит в обезличенности ее функционирования, что дает гарантии от произвола конкретных исполнителей. Тенденция бюрократизации современного - массового - общества (как и процесс рационализации) определялись немецким социологом как «судьба эпохи»[[9]](#footnote-9)1.

Таким образом, бюрократия, которая служит эффективным орудием управления в современном обществе, совершенно не подготовлена к тому, чтобы исполнять функцию определения государственной политики. Вторжение бюрократии в политическую сферу, когда она превращается из исполнителя в орган принятия политических решений, расценивалось Вебером как злоупотребление властью.

Теория бюрократии Вебера стала вершиной классического рационализма и вместе с концепцией Вильсона – Гудноу во многом послужила основой для развития административных наук в XX столетии.

Следует отметить, что становление современных концепций государственной бюрократии проходило под непосредственным воздействием возникшей после Первой мировой войны теории организаций, которая впоследствии достаточно интенсивно развивалась в качестве новой отрасли знания. При этом интерес исследователей подогревался и поощрялся потребностями частного предпринимательства, поиском новых форм повышения производительности труда и прибыльности предприятий. Изучение государственных организаций шло медленнее, однако общие, принципиально значимые черты любой организации позволяли исследователям использовать методологические наработки. Кстати, сам Вебер различал две формы бюрократии – государственную и частную, что дало основание считать его одновременно и классиком теории организаций, и основоположником современных концепций государственной бюрократии.

Таким образом, появлению современных научных представлений о государственной бюрократии предшествовало, во-первых, признание принципа разделения политической и бюрократической деятельности и понимание необходимости профессионализации управленческого труда, а во-вторых, выявление специфических особенностей бюрократии как особого способа организации совместной деятельности и как особой социальной группы. В конечном счете государственная бюрократия могла теперь рассматриваться как самостоятельный объект научного исследования.

Свое дальнейшее развитие теория государственного управления и бюрократии получила в трудах «классической школы» и школы «человеческих отношений», представлявших направление «научный менеджмент», которое преобладало в первой трети XX в.

Представители «классической школы» (А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни и др.) сконцентрировали внимание на изучении организационных структур, их иерархии, официальных и коммуникативных потоках, безличных элементах организации, нормативном регулировании всех сторон деятельности организации и на этой основе предложили модели формальных структур и отношений[[10]](#footnote-10)1.

Целью «классической школы» была разработка принципов административно-государственного управления. Так, французский ученый А. Файоль сформулировал 14 общих принципов управления: разделение труда, власть (право отдавать распоряжения и сила, принуждающая им подчиняться), дисциплина, единство распорядительства, единство руководства, подчинение частных интересов общим, справедливое вознаграждение персонала, централизация, иерархия, порядок (каждый должен знать свое место), справедливость (равная оплата за равный труд), постоянство состава персонала, инициатива, единение персонала («корпоративный дух»). Идеи А. Файоля во многом перекликались с теориями американских классиков менеджмента – Ф. Тейлора, Г. Эмерсона, Г. Форда. Почти все «классики» были убеждены, что следование разработанным ими принципам приведет к успеху государственного администрирования в разных странах. Наиболее важные постулаты классической теории можно резюмировать следующим образом: наука вместо традиционных навыков, гармония вместо противоречий, сотрудничество вместо индивидуальной работы, максимальная производительность на каждом рабочем месте[[11]](#footnote-11)1.

В рамках классической школы система административно-государственного управления предстает как регламентированная сверху донизу иерархическая организация линейно-функционального типа с четким определением функции каждой должностной категории. Такая модель достаточно эффективна в условиях стабильной социальной среды и однотипных управленческих задач и ситуаций. Она до сих пор находит свое применение на различных уровнях управления.

В целом сильные стороны классического подхода заключаются в научном осмыслении всех управленческих связей в системе административно-государственного управления, в повышении производительности труда путем оперативного менеджмента. Вместе с тем представители классической школы не исследовали свойства изменчивости организации, ее адаптацию во внешней среде, противоречия и внутренние источники развития, а главное — «забыли» про человеческий фактор.

В 30-е гг. возникла школа «человеческих отношений» как реакция на недостатки классического подхода, в ответ на его неспособность осознать человеческие отношения в качестве основного элемента эффективности организации. Представители этого направления (например, американские ученые А. Маслоу, Э. Мэйо, М. Фоллет и др.) сделали акцент на организации как человеческой системе, на социологических и социально-психологических аспектах поведения ее членов. В частности, в своих исследованиях они обратили внимание на анализ психологических факторов, вызывающих удовлетворенность работников своим трудом, поскольку в ряде экспериментов удалось добиться повышения производительности труда за счет улучшения психологического климата и усиления мотивации[[12]](#footnote-12)1.

Необходимость дополнения веберовско-вильсоновской концепции бюрократии, ее определенная ограниченность были осознаны в годы Второй мировой войны и вскоре после нее.

Утверждение Вебера о наивысшей эффективности бюрократии также подверглось критике. По мнению таких ученых, как Р. Мертон, Ф. Селзник, Т. Парсонс, А. Гоулднер и др., которые использовали функциональный подход к исследованию бюрократии, Вебер не учел возможности проявления в бюрократических организациях разного рода «дисфункций». Так, американский социолог Р. Мертон описал наиболее распространенную дисфункцию бюрократической организации, суть которой — в так называемой «подмене целей», когда нормы и правила, которым следуют бюрократы, из средств достижения организационных целей превращаются в самоцель. Инструментальный и формальный аспекты бюрократической должности считаются более важными, чем само содержание работы. Более того, эти дисфункциональные аспекты системы подкрепляются, когда в качестве реакции, например, на протесты клиентов бюрократ защищает себя, действуя еще более формальным и косным образом. Другими словами, тот же самый структурный элемент может иметь, согласно Мертону, как функциональные (например, предсказуемость), так и дисфункциональные последствия с точки зрения организационных целей - косность и неспособность легко приспосабливаться, формализм и ритуализм.

В работах американского социолога А. Гоулднера бюрократия рассматривается как нормальный и «здоровый» институт, а негативные проявления бюрократической практики в виде формализма, косности, волокиты и т.д., то есть всего того, что обозначается термином «бюрократизм», характеризуются как дисфункции, «патологии». В одной из своих работ Гоулднер отмечал, что если начальник замечает у подчиненных ему работников отсутствие мотивации, он начинает контролировать их более придирчиво. Такой подход со стороны начальника может породить две проблемы. Во-первых, если у работников есть мотивация, они могут выполнять свою работу без придирчивого контроля. Во-вторых, мелочный и сверхпридирчивый контроль связан с ограничениями и наказаниями. Таким образом, правила, выработанные для того, чтобы, устраняя личное начало, уменьшить или устранить напряженность, свойственную отношениям подчинения и контроля, в результате закрепляют эту напряженность "подхлестыванием" низкой мотивации работников[[13]](#footnote-13)1.

Оригинальная интерпретация дисфункциональных аспектов работы бюрократических организаций содержится в трудах известного французского социолога М. Крозье, имя которого на Западе ассоциируется прежде всего с названием его основополагающего труда — “Бюрократический феномен”, благодаря которому он стал с 1963 года широко известен в Европе, а с 1964 г. с переводом его работы на английский язык, и на американском континенте. Несмотря на длительное и достаточно пристальное внимание социологов к теме бюрократии, несмотря на блестящее описание М. Вебером “идеального типа бюрократии” и всю поствеберианскую литературу, проблема бюрократии, по утверждению Крозье, до сих пор не получила должного разрешения. Она все еще остается “идеологическим мифом нашего времени”[[14]](#footnote-14)1.

Парадокс, с точки зрения французского социолога, проистекает из двойственности самого явления бюрократии, которая наметилась уже в работах М. Вебера. С одной стороны, развитие бюрократических процессов есть следствие и проявление рациональности, и в этом смысле бюрократия выше других форм организации. С другой стороны, создается впечатление, что организации такого типа преуспевают именно благодаря своим плохим качествам, т.е. благодаря тому, что низводят своих членов до ситуации стандартизации. В этом смысле бюрократия выступает “как своего рода Левиафан, который готовится обратить в рабство всю человеческую расу”. Предшествующие исследования бюрократии, по мнению М. Крозье, недостаточно четко выявляли значение этого противоречия.

Оригинальность подхода М. Крозье состояла в том, что в дисфункциях бюрократии он увидел не отклонение, а конституирующее свойство в функционировании современных бюрократических организаций, их “латентную функцию”. Как это ни парадоксально выглядит на первый взгляд, но именно дисфункции, как указывал французский социолог, сохраняют и усиливают бюрократию: “Бюрократическая система организации — это такая, в которой дисфункции стали главным элементом равновесия”.

Западные ученые отмечают также, что бюрократическое управление эффективно, если условия среды постоянны, а управленческие задачи и ситуации являются однотипными. Если же проблемы разнообразны, быстро изменяются и выступают в различных аспектах и взаимосвязях, то бюрократическая организация сталкивается с трудно преодолимыми препятствиями, а принципы иерархии, специализации, безличности и нормативного регулирования всех сторон деятельности организации только усугубляют ситуацию. Так, следование правилам может привести к отсутствию гибкости. Безличный характер отношений порождает бюрократическое безразличие и бесчувственность. Иерархия препятствует проявлению индивидуальной ответственности и инициативы.

Г. Шмидт и Х. Трайбер, сопоставив основные характеристики административно-государственной деятельности во второй половине XX столетия с деятельностью бюрократии «классического типа», разработали идеальный тип современной «политической бюрократии» (см. приложение 1.).

В целом, теории, основанные на неклассической парадигме (в том числе и поведенческий подход, который был очень популярен в 50—60-е гг. XX в.), «сосредоточили исследовательский дискурс на изучении людей – смыслообразующего фактора организации». В рамках этих теорий были раскрыты факторы личностной мотивации человека, удовлетворенности трудом как основного фактора повышения эффективности организации, а также разработаны механизмы развития инициативности служащего, переходящей посредством делегирования прав и ответственности в самоуправление. Основной целью школы поведенческих наук в самых общих чертах было повышение эффективности бюрократической организации за счет повышения эффективности ее человеческих ресурсов[[15]](#footnote-15)1.

Проведенный анализ основных теоретических подходов к исследованию проблем бюрократии показывает, что представителей разных школ прежде всего разделяет акцентирование внимания либо на формально-структурных, либо на человеческих сторонах административной организации; при этом каждая из теорий выявляет в объекте исследования имманентно присущие ему элементы и процессы, которые существуют как противоречивое взаимодополняющее единство, что позволяет этим теориям сосуществовать, дополнять или конкурировать друг с другом, культивируя тем самым поле общего научного поиска, органично включающего достижения различных научных школ.

Английский социолог М. Элброу составил довольно полную классификацию концепций (смысловых значений) бюрократии, которую несколько позже дополнил американский социолог Ф. Риггс:

1) должностные лица (чиновники, служебный персонал, бюрократы);

2) аппарат (система взаимосвязанных должностных лиц, административный аппарат);

3) организация со штабом служащих (любая организация: большая комплексная, современная, бюрократизированная);

4) бюрократизированное государство (политическая система, в управлении которой доминирующая роль принадлежит ее должностным лицам);

5) бюрократы у власти (правление, осуществляемое чиновничеством; чиновничество как правящий класс);

6) бюрократизм (бюрократическое поведение, организационная неэффективность);

7) бюро-рациональность (рациональная организация, эффективная администрация);

8) администрация, осуществляемая чиновниками (выполнение задач организации ее штатом или должностными лицами);

9) бюрократия («идеальный» тип бюрократии М. Вебера и других авторов, характеризуемый рядом определенных черт);

10) патобюрократия («идеальный» тип переменного ряда негативных свойств, присущих аппарату или системе должностных лиц);

11) бюрократическое общество (любое общество, где доминирует бюрократия: прединдустриальное бюрократическое общество, бюрократизированное общество)[[16]](#footnote-16)1.

Приведенная классификация свидетельствует о том, что к настоящему времени концептуализация бюрократии в социальных науках на Западе характеризуется расплывчатостью и достаточно большим расхождением смысловых значений. Это становится причиной «терминологической и смысловой путаницы», которая свойственна работам, посвященным анализу проблемы бюрократии. Как выразился один зарубежный автор, «бюрократия представляется явлением, о котором каждый говорит, которое каждый чувствует и знает по опыту, но которое не поддается концептуализации».

1.2 Истоки возникновения бюрократии в России

Следует отметить, что исторические основы русской бюрократии и бюрократий западноевропейских также существенно отличны. «Собирание Русской земли» необходимо требовало централизации в управлении, а централизация неизбежно порождала бюрократию. Наше дворянство вышло из среды бюрократии и было сословием по преимуществу служилым.

В истории Российского государства просматриваются глубокие корни и традиции российской бюрократии, обладающей своими специфическими особенностями. Гражданского общества европейского образца у нас никогда не существовало. Российское государство всегда господствовало над российским обществом. Экономические преобразования, например, осуществлялись только сверху, то есть в интересах, прежде всего, бюрократии и ею же проводились в жизнь путем государственного принуждения, насилия над остальной частью общества. На этой почве формировалась бюрократическая традиция политической мысли и практики: гражданин есть собственность государства и все его действия либо определяются властью, либо являются покушением на власть[[17]](#footnote-17)1.

В то время государство стало всеобъемлющим инструментом для реализации задач, направленных на свое воспроизводство. Все сферы общественной жизни в этом случае требовали тотальной подконтрольности со стороны государства. Без этого само существование бюрократического государства становилось невозможным. В свою очередь необходимость в полном контроле и соблюдении интересов государства требует постоянного воспроизводства аппарата, который сможет осуществлять этот контроль и блюсти свои интересы.

В российской традиции понятие «бюрократия» изначально оценивается негативно. Более того, можно сказать, что в русском менталитете «бюрократ» и «бюрократизм» – бранные слова. Русская общественная мысль от А.Н. Радищева до В.С. Соловьева, от А.С. Хомякова до В.В. Розанова весьма критически относилась к «единовластию петербургской бюрократии под предлогом самодержавия». Чиновник в общественном сознании ассоциируется преимущественно с персонажами Гоголя, Салтыкова-Щедрина, Сухово-Кобылина.

По мнению А.Г. Левинсона, понятие «бюрократия» в негативном смысле «выражает отношение к деятельности специализированной социальной группы (государственных) служащих, а именно: упрек этой группе со стороны общества в неисполнении ею своих обязательств перед обществом, в злоупотреблении той властью над другими группами в обществе, которой она располагает». Под этим понятием может подразумеваться и отрыв исполнительных органов некоторой организации от нее самой, когда «орган, подчиненный организации, обществу, превращается в орган, подчиняющий тех, чью волю он призван исполнять; слуга становится господином»[[18]](#footnote-18)1.

Е.Г. Морозова справедливо указывает, что термин «бюрократия» является фактически синонимичным термину «государственная служба». «Ведь в той мере, в какой государственная служба на практике выходит за рамки механического исполнения и применения законов, она и становится «-кратией» – бюрократией, администрократией, административной властью. А именно в этом качестве она и интересует политологию, общество в целом». Вот почему в нашем исследовании термин «государственная бюрократия» употребляется наравне с термином «государственная служба»[[19]](#footnote-19)2.

Необходимо отметить, что очень часто смешивают универсальные бюрократические принципы организации управления, бюрократию как социальный слой, осуществляющий повседневное управление государственной машиной, и бюрократизм — социальную болезнь управленцев.

В России выделение государственной службы в особое направление публично-профессиональной деятельности и возникновение бюрократии шли параллельно с возникновением и усилением государственной власти, созданием Русского централизованного государства, а затем и Российской империи. Отмена местничества в 1682 г. стала началом преобразования государственной службы в России и показала необходимость упорядочения новой системы назначений и отладки производства в чины для сплочения складывающейся бюрократии как опоры развивающегося абсолютизма. Еще в царствование Федора Алексеевича был подготовлен проект "Устава о служебном старшинстве бояр, окольничих и думных людей", который не был реализован. Политическая и государственная централизация с необходимостью влекла и выстроенную на тех же началах бюрократическую систему, непосредственно и исключительно подчиненную верховной власти, выделение особой социальной группы должностных лиц, наделенных властью и становящихся всепроницающей и доминирующей силой в обществе[[20]](#footnote-20)1.

Возникновение профессиональной государственной службы и бюрократии в России было связано с государственными реформами Петра I, создание которым "регулярного государства" (в современном понимании - "рационально управляемого государства") требовало укрепления аппарата управления и его движущей силы - "регулярной" ("рациональной") бюрократии. Можно говорить о том, что именно с этого времени появилась "профессиональная деятельность по обеспечению полномочий государственных органов" - как это и закреплено в современном российском законодательстве. С конца XVIII в. - начала петровского правления - организационные преобразования центрального и местного государственного аппарата неизменно корреспондировали с бюрократическо-кадровым обеспечением их деятельности - совершенствованием системы государственной службы.

Переход от службы государю к государственной службе с переходом от отдельных служебных поручений боярам и создания соответствующих учреждений (Приказов) к согласованной, выстроенной по единой схеме системе центральных и местных государственных учреждений с постоянным составом должностных лиц потребовал решения и проблем организации государственной службы. Параллельно приблизительно в 1719-1722 гг. была проведена работа по созданию узаконения о государственной службе, хотя сбор сведений о европейском законодательстве (английском, шведском) начался ранее и продолжился сбором необходимых материалов Иностранной коллегией во Франции, Голландии, Дании и Пруссии. Подготовительные материалы содержали оригиналы текстов их законов о чинопроизводстве - шведских уставов о чинах 1696 и 1705 гг., регламентов датских королей Христиана V (1699 год), Фредерика IV (1717 год) и др., переводы на русский язык, а также сводный обобщающий документ по этому вопросу. Русская практика была обобщена в виде подготовленных по приказу царя "Показаний древнейших русских чинов гражданских и придворных с изъяснением каждого"[[21]](#footnote-21)1.

Петр I лично проработал и четырежды отредактировал подготовленный А.И. Остерманом проект, который затем направил для обсуждения в Сенате, Военной и Адмиралтейской коллегиях. После рассмотрения полученных замечаний проект был царем в окончательном варианте внесен на утверждение в Сенат. 24 января 1722 г. Петр I подписал знаменитую "Табель о рангах" (полное название: "Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше протчих, хотя б и старее, кто в том классе пожалован был"). Этот законодательный акт на два следующих столетия определил основы государственной службы в России.

В основе причин издания "Табели о рангах" лежали потребности социально-политического характера. С одной стороны, повлияло усложнение социальной структуры общества, в связи с чем уже на рубеже XVII и XVIII вв. потребовалось выделение государственной службы в самостоятельную сферу деятельности для обеспечения ее относительной независимости, а вместе с тем - создание особой, профессионально, социально и корпоративно выделенной группы государственных служащих. С другой стороны - усиление государственно-правовых начал в деятельности государственной власти (когда юридический инструментарий ее политики приобретал системообразующее значение в создании государственных управленческих структур) и повышение роли законов как актов оформления политической воли монарха и главного источника права, которые должны были выполняться всеми подданными независимо от положения в сословной и служебной иерархии. В этих условиях на законодательное регулирование переводилась и государственная служба, в основе которой долженствовала бы определенная законом "монаршая воля" в виде компетенции того или иного чиновника по разрешению государственных дел, отступление от которой рассматривалось как невыполнение предписаний главы государства, от которого исходила и сила закона, и "главное единоначалие" в стране[[22]](#footnote-22)1.

"Табель о рангах" по своему смыслу прежде всего предусматривала иерархию должностей, по которым и давался чин, но при этом не всегда было возможно разделение должностей и чинов. "Табель" состояла из таблицы, которая собственно и определяла 14 классов (рангов) с соответствующими им чинами и должностями каждого из двух родов государственной служебной деятельности - военная (сухопутная служба и морская) и гражданская (светская и придворная) служба, а также девятнадцати комментирующих его "пунктов". Воинская служба была поставлена на первое место - чины "воинские выше протчих". Ранг при этом можно рассматривать как звание, а право на него давала должность. Поскольку "Табель" регулировала главным образом статус дворянской бюрократии, то низшие офицерские чины в армии и мелкие служащие гражданского ведомства - канцеляристы, переписчики и другие - в нее внесены не были.

В основе узаконения лежало преимущественное право поступления на государственную службу дворян (главным образом потомственного поместного дворянства), которые имели льготные условия поступления на службу и быстрого продвижения по ее рангам. При этом власть, конечно же, учитывала значение дворянства и как социальной ее опоры, и как более образованного в целом сословия. Бралось в расчет и то, что дворяне имели имущественную обеспеченность, поскольку сама государственная служба считалась для дворян сословной обязанностью и давала довольно небольшое материальное вознаграждение. При этом предполагалось, что каждый служащий был обязан пройти их, начиная снизу и доверху, прослужив в каждом классе определенное количество лет, но срок нахождения в них за особые заслуги по службе мог быть сокращен. Для перехода в следующий класс необходимо было занять вакантную вышестоящую и соответствующую следующему чину должность.

Такая система государственной службы предполагала обеспечить замещение указанных в табели вакансий и приобретение необходимых познаний и навыков самим опытом государственной службы - первоначально основного средства обучения служащих. Упоминалась в "Табели" и выплата денежного жалованья, которое начинает в петровское царствование вытеснять раздачу земли и способствует формированию бюрократии как социальной группы, не принадлежавшей к классу землевладельцев, но стоявшей на страже интересов верховной власти и феодального государства[[23]](#footnote-23)1.

В условиях сословного строя в России государственная служба связывалась с обязательным наличием дворянского состояния и чиновник должен был иметь статус дворянина, поэтому "Табель" предусматривала, что каждый выслуживший первый - низший - классный чин имел право получить дворянство.

Петр I заложил основы профессиональной государственной службы. Определенные "Табелью о рангах" положения закрепили на последующие почти два столетия основные принципы состояния российского чиновничества. Дальнейшее развитие системы государственной службы отразило политику верховной власти в сфере государственно-правового строительства в России, которая проявилась в институционализации государственной службы по двум направлениям - общему определению кадровой политики и формированию профессиональной бюрократии как инструмента управления обществом. С этого времени чиновничество начинает занимать важное место в реализации государственной политики, становится "кровью и плотью" государственного механизма власти. В послепетровское время, в течение второй четверти XVIII в., "Табель о рангах" являлась основным регулятором государственной службы и узаконением, определявшим положение российского чиновничества.

Многие черты российского бюрократизма, к сожалению, воспроизводятся и в современной России.

На сегодняшний день система государственного управления в Российской Федерации характеризуется многочисленными негативными чертами, причины которых отчасти кроются в ее историческом прошлом. Российский бюрократический аппарат не соответствует концепции рациональной бюрократии Вебера[[24]](#footnote-24)1.

Бюрократизация и коррупция аппарата, широкое участие должностных лиц в коммерческих предприятиях, совмещение одними и теми же людьми нескольких постов в законодательных и исполнительных органах власти, правовой нигилизм, недостаточная проработанность законодательных актов, указов и постановлений, непродуманные высказывания представителей "верхов", попытки ограничения конституционных прав людей, неспособность противостоять нарастающему валу преступности - все это самым серьезным образом компрометирует чиновничество.

2. Место бюрократии в системе государственной власти

2.1 Особенности системы государственных органов

Государственная служба появилась в системе социальных отношений как необходимое условие для нормальной жизнедеятельности общества и как средство обеспечения других видов социальной деятельности, прежде всего производства, обеспечения производства главным образом в интеллектуальном отношении. Недаром долгое время под службой вообще понималась сфера умственного труда. Однако в настоящее время такой тезис отвергается в качестве критерия для отграничения службы от других видов социальной деятельности

Формальным признаком службы (ее организации) всегда выступает замещение должности. Под должностью понимается учрежденная в установленном порядке первичная структурная единица той или иной организации, определяющая содержание и объем полномочий занимающего, ее лица[[25]](#footnote-25)1.

Анализируя ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» можно выделить следующие признаки государственной службы:

во-первых, это профессиональная деятельность, т.е. осуществляемая но основе специальных знаний и навыков;

во-вторых, в процессе осуществления этой деятельности происходит реализация компетенции государственных органов,

в-третьих, эта деятельность направлена на обеспечение функционирования государственных органов;

в-четвертых, такая деятельность представляет собой исполнение должностных обязанностей конкретными лицами, замещающими штатные государственные должности. И, наконец, деятельность эта должна быть оплачена исключительно из государственного бюджета.

Государственная служба осуществляется в аппаратах органов представительной и судебной власти, в органах исполнительной власти, а также в иных государственных органах, реализующих от имени государства его цели и функции и отнесенных актами законодательства РФ и субъектов РФ к государственной службе. Статьей 2 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» государственная служба включает в себя следующие виды государственной службы: государственная гражданская службы, военная, правоохранительная.

Гражданская служба может быть обще функциональной - осуществление государственно-служебных функций, не отличающихся отраслевой спецификой (например, деятельность персонала в администрации субъекта РФ, министерствах); специальной - реализация особо установленных в нормативных правовых актах полномочий служащих, занимающих должности в государственных органах, имеющих выраженную отраслевую компетенцию, которая определяет специфику деятельности персонала (например, деятельность в аппарате судов, дипломатическая служба, служба на железнодорожном транспорте). Однако, подразделение гражданской государственной службы на основе наличия специфики функций весьма условно, т.к. вся система государственных органов, в особенности органов исполнительной власти, базируется на принципе отраслевого построения[[26]](#footnote-26)1.

Статья 3 Закона «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает следующие принципы гражданской службы:

федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы);

законность;

приоритет прав и свобод человека и гражданина;

единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;

равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;

взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;

профессионализм и компетентность государственных служащих;

защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц[[27]](#footnote-27)1.

Данные принципы - это основополагающие начала, которыми следует руководствоваться при более конкретном правовом регулировании государственной службы. Все эти принципы носят конституционно-правовой характер, что обеспечивает их стабильность и неукоснительное соблюдение при регулировании государственной службы.

В 2002 году в целях повышения доверия общества к государственным институтам, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими должностных (служебных) обязанностей, исключения злоупотреблений на государственной службе и впредь до принятия федеральных законов о видах государственной службы Президентом Российской Федерации В.В. Путиным был утвержден Указ № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих». Согласно данному Указу принципы служебного поведения государственных служащих представляют собой основы поведения государственных служащих, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных (служебных) обязанностей.

В Указе содержаться требования к государственному служащему относительно государства и общества. Прежде всего, Указ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» призван сократить ряды чиновников – бюрократов, которые своими действиями дискредитируют отношение общества ко всей системе государственной власти в стране.

Федеральный закон от 27 июля 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службе» достаточно компактен и включает в себя только 20 статей, в которых содержатся существенные изменения в организации государственной службы Российской Федерации по сравнению с Федеральным законом от 31 июля 1995 года № 199-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». В его статьях последовательно представлены общие вопросы организации и функционирования, а также условия государственной службы, система управления государственной службой.

В развитие Федерального закона от 27 июля 2003 года № 58 - ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" был принят Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Данным Федеральным Законом устанавливается понятие государственной гражданской службы: государственная гражданская служба - вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Законом установлено разделение государственной гражданской службы на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации. Во исполнение Федерального закона от 27 июля 2004 года № 58-ФЗ Президент Российской Федерации 31 декабря 2005 года издал Указ № 1574 о реестре должностей федеральной государственной гражданской службы, который включает наименования должностей федеральной государственной гражданской службы.

Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79- ФЗ регламентирует вопросы государственной гражданской службы как одного из видов государственной службы, определенных Федеральным законом от 27 июля 2003 года № 58 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ по своему предмету регулирования охватывает обширную сферу общественных отношений, определяет правила конкретного вида государственной службы: устанавливает правовые, организационные и экономические основы федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Предметом регулирования Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ являются отношения, связанные с поступлением на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации, ее прохождением и прекращением, а также определением правового положения (статуса) федерального гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации. Основной идеей Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ, является обеспечение единого подхода к правовому регулированию государственной гражданской службы, ее организации в целом, детализация и конкретизация норм базового Федерального закона от 27 июля 2003 года № 58-ФЗ, направленных на обеспечение взаимосвязи государственной гражданской службы с другими видами государственной службы (правоохранительной и военной) и с муниципальной службой[[28]](#footnote-28)1.

Эти характеристики позволяют отнести Федеральным закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ к одному из видов системообразующих федеральных законов о государственной службе – государственной гражданской службе, так как он содержит основные понятия и принципы государственной гражданской службы, а также системно определяет правовые, организационные и экономические основы федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Одним из основных отличий данного Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ от действовавшего ранее законодательства о государственной службе, в частности Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», в котором прохождение службы государственными служащими в основном регулировалось нормами трудового права, является то, что в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ законодательство о труде должно применяться только в тех случаях, когда служебные отношения не урегулированы федеральным законодательством о государственной службе и государственной гражданской службе.

В Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ содержится ряд новых принципиальных положений, на которые следует обратить внимание, например, установление единых принципов формирования кадрового состава государственной службы, профессиональной подготовки и переподготовки, повышения квалификации и стажировок государственных служащих, предоставления социальных гарантий на государственной службе и оплаты служебной деятельности государственных служащих. В Законе вводятся и достаточно подробно регламентируются цели, задачи и порядок формирования кадрового резерва и контроля за соблюдением государственного законодательства о гражданской службе.

Вместо существовавших категорий государственной службы групп «А», «Б» и «В», вводятся четыре категории гражданской службы: руководители, помощники и советники, специалисты и обеспечивающие специалисты. По сравнению с действовавшим законодательством, разведение должностей по категориям претерпело существенные изменения. При этом разделение должностей на группы (высшая, главная, ведущая, старшая и младшая) сохранено. Особенностью Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ является введение для государственных служащих классных чинов государственной гражданской службы (вместо квалификационных разрядов), соотносимых с воинскими званиями и специальным званиями правоохранительной службы.

В отличие от военной и правоохранительной службы государственная гражданская служба ставит своей целью обеспечение полномочий федеральных государственных органов, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации (в этом случае речь идет о федеральной государственной службе), и обеспечение полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих должности субъекта Российской Федерации (государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации)[[29]](#footnote-29)1.

Военная служба - вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства.

Правоохранительная служба - вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации" впервые дал определение правоохранительной службе. Законодатель определил этот вид федеральной государственной службы как профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Появление Федерального Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» является важнейшим этапом в реализации Федеральной программы «Реформирование государственной службы 2003-2005гг. », утвержденной Президентом Российской Федерации 19 ноября 2002 года. В декабре 2005 года Президент Российской Федерации своим Указом № 1437 продлил срок реализации Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005гг.) на 2006-2007 гг.». В Указе Президента было отмечено, что на этапе реформирования государственной службы в 2006-2007 годах запланировано в полном объеме реализовать приоритетные направления реформы государственной службы Российской Федерации, определенные в Указе Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336, продолжить работу по формированию целостной системы государственной службы, решить комплекс задач, связанных с нормативным правовым оформлением и совершенствованием механизмов функционирования видов государственной службы, оптимизацией кадрового состава государственных служащих, формированием системы управления государственной службой.

Реформирование системы государственной службы в 2006-2007 гг. должно решить проблемы, имеющиеся в ныне действующих законах регулирующих государственную службу.

Одной из основных проблем ФЗ «О государственной службе Российской Федерации» являются проблемы дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих. Анализ регулирования порядка наступления дисциплинарной ответственности государственных служащих позволяет констатировать, что решение этого вопроса во многом остается на усмотрении руководителя. Руководитель может, но не должен применять меры дисциплинарного взыскания к недобросовестному или некачественно работающему гражданскому служащему. Руководитель не несет ответственности за свое бездействие, либо непринятие мер по отношению к гражданскому служащему, недобросовестно выполняющему свои обязанности.

На усмотрении руководителя остается и решение вопросов предотвращения и урегулирования конфликтов интересов. Руководитель может по своему субъективному усмотрению счесть конфликт незначительным и позволить государственному служащему исполнять служебные обязанности в состоянии конфликта интересов. Может наказать, а может и не наказывать за умышленные действия в ситуации конфликта интересов, их систематическое возникновение. Руководитель не несет реальной ответственности за попустительство гражданскому служащему, находящемуся в состоянии конфликта интересов. В результате в России процветает коррупция и взяточничество в системе государственной власти. Наиболее значительный размах коррупционных процессов в России произошел на рубеже XX-XXI веков. Объясняется это, прежде всего, сменой общественно-экономической формации, повсеместным насаждением новых нравственных ценностей, центральное место среди которых занимает культ личного преуспевания и обогащения, а деньги являются мерилом и эквивалентом жизненного благополучия. Масштабы распространения коррупции в начале и середине девяностых годов прошлого столетия заставили Президента России подписать Указ от 4 апреля 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», Указ от 8 апреля 1997 г. «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», а также Указ от 6 июня 1996 г. «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы». В целях создания действенных механизмов предотвращения коррупции и злоупотреблений в стране Президентом России был подписан Указ от 15 мая 1997 г. «О предоставлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» и др. Однако во многом вышеперечисленные и иные нормативные правовые акты, направленные на предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы нашей страны, оказались декларативными, поскольку отсутствовал эффективный механизм их реализации и контроля над соблюдением содержащихся в них предписаний.

Широкое распространение коррупции и системный характер привели к тому, что государственная и региональная политика зачастую прямо диктуется частными интересами лиц, находящихся непосредственно во власти или способных напрямую влиять на принятие решений. Многочисленные данные свидетельствуют о том, что преступность, в том числе организованная и профессиональная, широко проникла и укоренилась практически во всех властных структурах. Определенная часть работников государственных и муниципальных органов власти поражена коррупцией в ее самом распространенном проявлении - взяточничестве. По экспертным оценкам, ежегодные потери экономики от коррупции составляют в стране десятки миллиардов долларов. Коррупционное поведение стало составной частью, зачастую даже нормой экономической и иной деятельности, связанной с управлением большими финансовыми потоками. За взятки выдаются квоты и лицензии на разработку природных месторождений, добычу многих других невосполнимых природных ресурсов, организуются тендеры и аукционы с заранее предрешенным результатом, подряды на проведение различных видов работ конкретными фирмами.

Отмечаются многочисленные факты коррупционного характера в сфере государственного и муниципального управления: занятие чиновниками коммерческой деятельностью; участие непосредственно, через посредников или членов своих семей в управлении разного рода предпринимательскими структурами; оказание опекаемым фирмам содействия в получении незаконных льгот и привилегий, приобретении собственности, облегченном или внеочередном прохождении нормативно установленных процедур и оформления документов, получении разрешений и квот; непринятие мер по фактам нарушения законодательства в том числе налогового за бездействие антимонопольных органов против картельных сговоров по топливу, электроэнергии, производству строительных и иных материалов; завуалированные формы торговли вверенным государственным или муниципальным имуществом, важной служебной информацией

В последнее время намечена тенденция к жесткой борьбе в системе коррупции и взяточничества в России.

С момента прихода к власти В.В. Путина, он не раз в ежегодном послании к Федеральному Собранию РФ говорил о необходимости проведения административной реформы: «государственный аппарат должен быть эффективным, компактным и работающим. Нынешняя работа государственного аппарата, к сожалению, способствует коррупции. Коррупция - это не результат отсутствия репрессий, а прямое следствие ограничения экономических свобод».

Данное высказывание нашло свое отражение в Указе Президента РФ от 19.11.02 года №1336 «О федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003-2005 годы)».

Также, в ноябре 2003 года Президентом РФ был издан Указ № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией». Данный Указ был издан в целях совершенствования государственной политики по противодействию коррупции в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления, устранения причин и условий, порождающих коррупцию, искоренения злоупотреблений и пресечения преступлений с использованием должностного положения, обеспечения соблюдения норм служебной этики государственными служащими, создания благоприятных условий для развития экономики страны. В состав Совета входят Председатель Правительства Российской Федерации, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, Председатель Верховного Суда Российской Федерации и Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. При Совете создаются Комиссия по противодействию коррупции и Комиссия по разрешению конфликта интересов.

Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию 2006 года сделал тему противодействия коррупции одной из центральных. Если в своем предшествующем послании Президент говорил о "надменной касте чиновников", рассматривающих государственную службу как разновидность бизнеса, и требовал принятия мер, которые могли бы остановить негативные тенденции перехода страны под контроль неэффективной коррумпированной бюрократии, то очередное обращение к данной теме говорит о том, что деятельность публичной власти всех видов и уровней в области борьбы с коррупцией по-прежнему недостаточна и не дает пока еще ощутимых результатов. Об этом свидетельствует и отсутствие сдвигов в восприятии проблемы противодействия коррупции со стороны большинства населения нашей страны, что подтверждается многочисленными социологическими опросами.

Призыв-предостережение Президента к крупным бизнесменам и чиновникам любого ранга осознать, что государство не будет беспечно взирать на их деятельность, если они извлекают незаконную выгоду из особых отношений друг с другом, свидетельствует о том, что борьба с коррупцией переходит на новый качественный уровень. Этот уровень требует проведения последовательной системной работы всего государства и общества по пресечению деятельности коррумпированных должностных лиц любого уровня и формированию действенных условий, препятствующих дальнейшему развитию коррупции.

Несмотря на предпринимаемые правоохранительными органами меры по борьбе с коррупцией, они являются недостаточно эффективными и не дают ощутимых результатов, о чем свидетельствуют данные статистики, согласно которым за последнее время в год выявляется в среднем лишь около 25 тыс. преступлений против государственной власти, интересов государственной службы, органов местного самоуправления.

По данным за 2006 год МВД России было выявлено 30,6 тыс. преступлений против интересов государственной службы. По ним в суды направлено 22,2 тыс. уголовных дел. В то же время к уголовной ответственности привлечены не многим более 8 тыс. лиц, совершивших преступления данной категории. При этом число осужденных за указанные преступления в тот или иной период в значительной мере зависит не столько от фактической распространенности этих преступлений, сколько от активности прокуратуры, следственного аппарата и контролирующих инстанций, а также умения работников этих служб отслеживать и вскрывать такого рода преступления, квалифицированно расследовать их и доводить до суда, в соответствии с решениями и приговорами которого виновные лица подвергались бы соответствующим мерам наказания и ответственности.

В целом в период 2000-2005 годов на территории Российской Федерации количество выявленных подразделениями правоохранительных органов преступлений коррупционной направленности увеличилось на 53 процента, за три месяца 2007 года подразделениями правоохранительных органов, а это, в первую очередь, МВД России, выявлено почти 18,5 тыс.. преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления в том числе более 3,5 тыс.. фактов получения взяток. К уголовной ответственности привлечено почти 4,3 тыс. лиц, совершивших преступления данной категории.

В результате активизации деятельности правоохранительных органов повысилась качественная составляющая выявляемых должностных преступлений. Так, в числе привлекаемых к ответственности коррупционеров всё чаще встречаются представители руководящего звена органов государственной власти и местного самоуправления. Об этом свидетельствуют, например, факты возбуждения уголовных дел или ареста за совершение должностных преступлений и получение взяток в особо крупных размерах ответственных должностных лиц и даже руководителей некоторых федеральных органов исполнительной власти и их территориальных подразделений в ряде субъектов Российской Федерации, ответственных сотрудников МВД России и органов прокуратуры, одного из аудиторов Счетной палаты, мэров Якутска, Волгограда и Томска, в Архангельской области - депутатов Городского совета, в Тверской области - половины депутатов Городской думы во главе с её председателем, в Приморском крае - заместителя главы администрации города Владивостока и его соучастников, в Нижегородской области - главы администрации одного из районов, в Орле - группы должностных лиц администрации города.

В Республике Башкортостан с 1994 года по 2 марта 2006 года действовал уникальный и единственный в России Закон «О борьбе с коррупцией».

Однако в связи с тем, что в настоящее время Закон Республики Башкортостан «О борьбе с коррупцией» весьма устарел и кроме того входит в противоречие с федеральными законами Российской Федерации был издан Указ № 283-з «О приостановлении действия Закона Республики Башкортостан «О борьбе с коррупцией».

Всего, по информации Госконтроля Башкирии, с начала текущего года им проведено 736 проверок, в том числе по поручению президента и Госсобрания республики. Установлены нарушения в расходовании денежных средств на сумму 427,5млн. рублей. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года, расходы и выручка, не отраженные в документах и сокрытые от налогов в республике, выросли почти в 2 раза и составили 111,2 млн. рублей. По итогам проверок в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды возвращены средства и материальные ценности на сумму 306 млн. рублей (на 33млн. больше, чем за аналогичный период прошлого года).

За финансовые нарушения к ответственности привлечены 538 должностных лиц. Из них 126 руководителей отстранены от должности или понижены, 357 привлечены к дисциплинарной ответственности. По итогам проверок контрольного комитета, в правоохранительные органы Башкирии направлены 269 материалов, по 61 из них возбуждены уголовные дела. Через суды к административной ответственности привлечены 37 должностных лиц.

Все это говорит о том, что в последнее время наметилась тенденция к усилению борьбы с коррупцией в системе государственной власти.

Приведем пример. В июне 2006 года был вынесен приговор по ст. 285 Уголовного Кодекса РФ – злоупотребление должностными полномочиями и ст. 290 УК РФ – получение взятки в особо крупном размере (450 000 руб.) одному из заместителей главы администрации г. Уфы гр. Ахметзянову К.Л.

Ахметзянов был привлечен к уголовной ответственности за содействие в получении кредита из бюджетных средств и способствовал открытию фирменного магазина на территории Ленинского района г. Уфы.

Также усилилась борьба с коррупцией и в системе правоохранительной службы.

Приговором Верховного Суда РБ бывший высокопоставленный сотрудник районного управления внутренних дел 24.03.2007 г осужден по ч.3 ст.30, ч.3 ст.159 УК РФ (за покушение на хищение чужого имущества путем обмана в крупном размере с использованием своего служебного положения) к 3 годам лишения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима с лишением права занимать должности в правоохранительных органах сроком на 3 года.

Бывший оперуполномоченный ОБЭП УВД Орджоникидзевского района г. Уфы осужден по ч.1 ст.30, ч.5 ст.33, ч.2 ст.291 УК РФ (за приготовление в пособничестве к даче взятки должностному лицу за совершение им заведомо незаконных действий) к 2 годам лишения свободы условно с испытательным сроком на 2 года с лишением права занимать должности в правоохранительных органах сроком на 3 года

Установлено, что в начале июля 2006 г. к заместителю начальника криминальной милиции УВД Орджоникидзевского района г. Уфы, 1979 г.р., обратился младший оперуполномоченный ОБЭП УВД района, 1983 г.р., с просьбой оказать содействие в прекращении уголовного дела в отношении его знакомой, подозреваемой в мошенничестве.

Осознавая отсутствие возможности повлиять на ход расследования, милиционер согласился помочь женщине. Он убедил оперативника, что у нее есть единственный способ избежать уголовной ответственности – дать взятку ему и должностным лицам УВД и прокуратуры Орджоникидзевского района г. Уфы, предложил выступить посредником в передаче денег.

Достигнув договоренности относительно суммы, 28.07.2006 г. оперуполномоченный встретился с женщиной (действующей в рамках оперативного эксперимента, проводимого сотрудниками Управления собственной безопасности МВД республики) в здании железнодорожного вокзала, где она передала ему часть требуемой суммы (100 000 рублей) для заместителя начальника криминальной милиции Орджоникидзевского РУВД г.Уфы, после чего был задержан сотрудниками УСБ МВД РБ.

На следующий день милиционер, участвуя в целях изобличения своего подельника в оперативных мероприятиях УСБ, во дворе одной из уфимских улиц передал ему полученные накануне 100 000 рублей. После получения денег, заместителя начальника криминальной милиции района был задержан.

Уголовное дело по указанному факту возбуждено и расследовано отделом по особо важным делам прокуратуры республики.

В остальных регионах Российской Федерации также наметилась тенденция к усилению борьбы с коррупцией в системе государственной власти. Это говорит о том, что поставленная Президентом РФ В.В. Путиным задача борьбы с коррупцией медленно, но выполняется.

Россия ратифицировала две международные конвенции, направленные на борьбу с коррупцией: Конвенцию ООН против коррупции и Конвенцию Совета Европы "Об уголовной ответственности за коррупцию".

В основе Конвенции ООН лежит комплексный подход, отражающий сложную социально-правовую природу коррупции, разнообразие и многоуровневый характер мер, которые требуются для противодействия этому злу. Конвенция разработана как комплексный, всеобъемлющий документ, она содержит разделы по предупреждению коррупции, мерам возвращения активов, международному сотрудничеству. По существу данная Конвенция представляет собою не только правовую, но и концептуальную основу борьбы с коррупцией. Она призвана стимулировать развитие антикоррупционного сотрудничества на межгосударственном уровне и стала важным шагом в расширении международно-правовой базы противодействия коррупции на универсальной основе, в том числе в вопросах возврата из-за рубежа средств незаконного происхождения, полученных в результате коррупционной деятельности тех или иных должностных лиц.

Конвенция Совета Европы "Об уголовной ответственности за коррупцию" обязывает стран-участниц квалифицировать в качестве уголовных преступлений, в соответствии со своим национальным законодательством, такие деяния, как активный и пассивный подкуп широкого круга собственных государственных и иностранных должностных лиц. Участники Конвенции обязуются принимать законодательные и иные меры, дающие все основания осуществлять конфискацию или иным образом изымать орудия совершения уголовных преступлений и доходы от них.

На основании подписанных Россией международно-правовых актов требуется безотлагательная и последовательная корректировка всего российского законодательства.

Таким образом, противодействие коррупции стало в настоящее время важнейшей стратегической задачей деятельности Российского государства и его гражданского общества.

Для реального противодействия коррупции введение института конфликта интересов потребует применения в законодательстве более жестких формулировок: о необходимости безусловного устранения конфликтов интересов; запрета на исполнение служебных обязанностей в ситуации конфликта интересов; о предоставления ежегодно и по мере необходимости декларации о конфликте интересов.

В современный период, в целях эффективного предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате и преодоления ведомственной разобщенности и дублирования функций, и тем самым формирования эффективного государственного контроля в системе государственной службы, необходимо создание самостоятельной федеральной службы по борьбе с коррупцией. В нее необходимо включить созданные в современный период управления собственной безопасности различных ведомств (МВД, ГТК, ФСБ и др.). Данная служба в организационном плане должна подчиняться напрямую Президенту России и координировать деятельность различных ведомств в деле предупреждения и пресечения коррупции как в нашей стране, так и за ее пределами.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

Построение демократического правового федеративного государства требует создания адекватной системы органов государственной власти и соответствующей ей целостной системы государственной службы, обеспечивающих реализацию функций государства, повышение эффективности экономики и развитие гражданского общества.

В Российской Федерации сложились конституционные основы государственной службы как важнейшего механизма государственного управления, принципиально отличающегося от действовавшей ранее административной системы управления.

Вместе с тем современное состояние государственной службы Российской Федерации (далее именуется - государственная служба) характеризуется наличием ряда проблем:

отсутствие целостной системы государственной службы. Государственная служба и на федеральном уровне, и на уровне субъекта Российской Федерации осуществляется как служба в отдельном органе государственной власти;

наличие противоречий в законодательстве о государственной службе;

недостаточная эффективность деятельности органов государственной власти и их аппаратов;

снижение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих;

слабое использование современных технологий государственного управления, в том числе информационных, отвечающих задачам реализации масштабных общегосударственных программ и проектов;

непоследовательность кадровой политики в сфере государственной службы;

низкая эффективность механизма профилактики коррупции и борьбы с ней, а также правовых и организационных мер контроля деятельности органов государственной власти и их аппаратов со стороны гражданского общества;

несоответствие социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности и уровню законодательных ограничений, существующих на государственной службе;

отсутствие надлежащей регламентации деятельности органов государственной власти, их аппаратов и государственных служащих, что способствует бюрократизации отношений между органами государственной власти, структурными подразделениями аппарата органа государственной власти, а также между органами государственной власти, гражданами Российской Федерации и структурами гражданского общества;

информационная закрытость деятельности органов государственной власти;

неразработанность механизмов взаимосвязи государственной службы с муниципальной службой.

2.2 Взаимосвязь бюрократии и государственной власти

Аппарат управления - не только совокупность учреждений и органов, но и совокупность многих работающих в них людей. С этой точки зрения последняя представляет собой крупную социальную группу (слой), занимающую специфическое положение в обществе. Характерной ее чертой является высокий уровень организованности: помимо социальных связей работники аппарата связаны множеством организационных отношений, закрепленных в инструкциях, положениях и т.д.

При определенных условиях возможна деформация всей системы социальных интересов. Аппарат, созданный для обслуживания власти, утрачивает сугубо служебную роль, концентрирует в своих руках властные полномочия. Чем шире полномочия у управляющего органа, чем больше его оперативная самостоятельность, тем больше власти в его руках. При отсутствии действенного контроля со стороны общества эта власть начинает использоваться в интересах самого аппарата.

Именно в такой последовательности выстраиваются факторы (по мере их значимости), которые в наибольшей степени определяют негативные оценки россиянами различных институтов власти и чиновничества. Обратимся к данным социологического исследования.

1. "Оторванность от народа", - фактически отказ государственных структур от заботы о базовых социальных потребностях людей, опора властей не на широкие социальные слои, а на собственную бюрократию, силовые структуры и политическую демагогию. Именно поэтому аппарат управления теряет контроль над ситуацией. 81% опрошенных видит в этом главные причины своего негативного отношения к современной государственной бюрократии и высшему руководству страны. Подобное мнение складывается из следующих убеждений опрошенных:

- аппарат не знает подлинных нужд населения, его трудности, сами живут хорошо, занимаются бумаготворчеством и заседаниями (59%);

- чиновники пользуются льготами, привилегиями, хотя в свое время сами выступали против них (67%);

- руководители заняты не государственными делами, а борьбой за сохранение власти и себя в этой власти (56%);

- никто из "столоначальников" не советуется с народом (61%). Чаще всего высказывают такие суждения рабочие, пенсионеры, крестьяне. Реже - гуманитарная интеллигенция, научные работники; значительно реже -предприниматели, молодые люди в возрасте до 25 лет.

2. "Расхождение между словом и делом", "размывание" в обществе вообще и в управленческих структурах в частности таких норм нравственности, как порядочность, честность, ответственность, исполнительность. Эту причину своей отрицательной оценки руководителей различных уровней назвали 59% опрошенных. Наиболее часто при этом приводились следующие суждения:

- придя к власти, многие поступают прямо противоположно тому, о чем говорили, к чему призывали раньше (38%);

- чиновники нередко скрывают правду или просто лгут (47%);

- власти не выполняют обещаний, которые дают народу (56%).

3. Взяточничество и коррупция постоянно поражают "конторы" и "управления", за громкими заявлениями и оценками нередко просматривается личная выгода. Такое мнение прочно утвердилось среди разных социальных слоев населения. Отсюда и истоки того, что в самом обществе наметились быстро развивающийся процесс падения уважения к закону, установившимся порядкам, рост ориентации на силу и даже насилие. Не видят ничего предосудительного в том или ином нарушении законов и норм 42% респондентов. От 18 до 21% опрошенных молодых людей в разных социальных группах допускали возможность различного рода насилия в общественной жизни, вплоть до применения оружия для достижения своих целей.

Бюрократизм - не просто монополизация осуществления власти аппаратом, а как бы вторая власть, разлагающая единую систему власти. Конкретнее бюрократизм - это чрезмерная формализация управления, используемая для фактического (максимально возможного) оттеснения народа и его представителей от власти, для обеспечения собственных интересов в ущерб интересам общества.

Бюрократизм имеет свою национально-государственную специфику, определяемую, прежде всего, общественно-экономическим строем, уровнем развития демократических традиций, культуры, образованности людей, нравственной зрелости общества.

Ахиллесова пята государственной службы - низкая эффективность исполнительной власти, отсутствие надлежащего порядка в деятельности аппарата, хаотичность и недисциплинированность, чрезмерные материальные затраты по каждому государственному решению.

Государственная служба неизбежно оказывается «введенной» в сферу политических отношений и обладает достаточно большим властным потенциалом. Отмеченные тенденции в деятельности государственной бюрократии характеризуют ее высших и часть средних представителей как относительно самостоятельных субъектов политической власти. Эта часть неизбираемой правящей политической элиты неизменно повышает свою роль в современном государстве, оказывая всё возрастающее влияние на процесс выработки, принятия и реализации политических решений. И хотя левые традиционно обвиняют бюрократию в том, что она верно служит интересам господствующего класса, а правые заявляют о ее симпатиях к левым как последовательным сторонникам широкомасштабного государственного интервенционизма и создания новых рабочих мест для чиновников, и те и другие называют государственную службу «четвертой ветвью государственной власти». «Включение» государственных служащих в сферу политического управления является неизбежным продуктом современной системы государственной власти и управления. Поэтому повышается значение демократического контроля за деятельностью бюрократии.

Конечно, в нынешнем аппарате управления немало честных работников, делающих полезное дело. Но все же этот аппарат бюрократизирован, так как усвоил особый стиль управления. Наиболее распространенные черты бюрократического стиля работы хорошо известны. Это приверженность к отжившим методам и приемам работы; нежелание досконально знать дело и нести за него ответственность; волокита; безынициативность, нацеленность на указание "сверху"; мелочная опека в отношении подчиненных, постоянное ненужное, а подчас и вредное, вмешательство в их текущие дела; приверженность к бумаготворчеству, стремление перестраховать свою деятельность ссылками и согласованиями. Все это приводит к резкому падению эффективности системы государственного управления.

3. Проблемы бюрократизма в системе государственных органов и пути их решения

3.1 Проблемы бюрократизма в современной системе

От теоретико-методологических проблем изучения бюрократии перейдем к анализу реальной практики функционирования института государственной службы в системе властных отношений современной России на федеральном и региональном уровнях.

Период модернизации, который в России длится вот уже более десяти лет, по мнению ряда ученых, особенно благоприятен для политизации государственной бюрократии. Так, Т.А. Подшибякина справедливо отмечает, что первый этап в развитии государства в странах неорганического типа модернизации чаще всего является бюрократическим, потому что именно государственная бюрократия берет в свои руки осуществление реформ (становится субъектом модернизации), если нет достаточной социальной базы демократических преобразований, а также при слабости политической власти (или, иными словами, «дефиците политического руководства»).

Бюрократия осуществляет постановку целей преобразований (что обычно является делом политиков) на основе рационального выбора, выполняя политическую функцию. При этом возникает противоречие между демократическими целями модернизации и бюрократическими способами ее осуществления, так как бюрократия применяет в политике методы администрирования. Если политик облечен полномочиями и несет ответственность перед избирателями, то чиновник, исполняющий несвойственные ему политические функции, остается частью высокоорганизованной, почти самодостаточной управленческой системы со своим этическим кодексом.

Поскольку политики определяют только общие ориентиры реформ, обязанностью бюрократии становится выбор целей среднего уровня и средств их достижения. Бюрократическое целеполагание имеет тот плюс, что цели соотносятся с возможностями и способами их осуществления, так как именно исполнительная вертикаль отвечает за их выполнение, и это придает им реальный характер, в отличие от многих политических целей. Данное обстоятельство может стать также залогом социальной эффективности при условии, если решения, выведенные из-под контроля общества на этапе принятия, не окажутся под влиянием целей организации. Однако, если демократический контроль за деятельностью бюрократии будет слабым, то инструментальные функции аппарата управления трансформируются в целеполагающие, и он превращается в самодовлеющую силу общества.

Государственная бюрократия в условиях модернизации в силу своей активной роли и позиции в осуществлении реформ неизбежно формируется и функционирует как политико-административный институт. При этом политизация государственной бюрократии предстает как стремление к монополизации государственным аппаратом власти в благоприятных для этого политических условиях. Политизация чиновничества проявляется не только в совмещении государственной службы и участия в деятельности политических организаций, использовании служебного положения в интересах политических партий, но также в способности самостоятельно генерировать политические решения, исходя из интересов бюрократической организации, и во вмешательстве исполнительной власти в дела политических партий, движений, установлении контроля над ними, что способствует встречному процессу бюрократизации партий и политических движений по причине особого способа их формирования под политических лидеров.

Сущность политической функции государственного аппарата в институциональном аспекте заключается в формировании политических отношений в обществе, т.е. отношений по поводу государственной власти.

Причина политизации бюрократии заключается не только в политической слабости политиков, но и в аполитичности социальных групп. В России это объясняется наличием исторических и социокультурных предпосылок, привычкой подчиняться власти, готовности терпеть, незавершенностью формирования соответствующих демократических институтов, социальной апатией, вызванной негативными последствиями самих реформ.

Политизация деятельности государственной бюрократии, хотя она и необходима на определенном этапе развития реформ, имеет особенности, не способствующие эффективности ее результатов. Специфика реализации политики бюрократическими структурами определяется анонимностью и скрытым характером, что открывает простор для многих негативных явлений, имеющих в своей основе личные связи и контакты политической, бюрократической и предпринимательской элит.

Становление российской политико-управленческой элиты протекало, таким образом, в рамках так называемой «административно-номенклатурной модели», сущность которой состоит в том, что власть постепенно сосредотачивалась в руках политиков и высшего чиновничества, значительная часть которых – выходцы из прежних элитных слоев, хотя и второго эшелона.

Примечательно, что за годы реформ более всего разрастается исполнительный аппарат власти. Общая численность государственных служащих и иных работников федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, образованных в соответствии с Конституцией Российской Федерации (далее именуются — государственные органы), а также муниципальных служащих и иных работников органов местного самоуправления на начало 2006 года составила 1053,1 тыс. человек, в том числе установленная численность государственных служащих и иных работников федеральных органов исполнительной власти — 315,1 тыс. человек.

За период с 1992 года по 2002 год численность государственных служащих и иных работников в этих органах увеличилась в 1,8 раза, в основном на региональном уровне. Этот рост обусловлен формированием в соответствии с Конституцией Российской Федерации государственных органов, обеспечивающих развитие рыночной экономики, в том числе налоговых, финансовых, по вопросам занятости населения, миграции и других, а также органов местного самоуправления.

В общей численности государственных служащих и иных работников государственных органов, а также муниципальных служащих и иных работников органов местного самоуправления государственные служащие и иные работники органов исполнительной власти, а также муниципальные служащие и иные работники местного самоуправления составляли 89 процентов (925,1 тыс. человек), из них в федеральных органах исполнительной власти было занято 30 процентов, в том числе в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти — 28 процентов

Установленная численность федеральных государственных служащих центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти составляла 24,9 тыс. человек, а их территориальных органов—290,2 тыс. человек.

В государственных органах субъектов Российской Федерации замещали государственные должности 153,3 тыс. человек, муниципальные должности в органах местного самоуправления — 283,7 тыс. человек.

С 1998 года отмечается незначительное снижение численности государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. В 2006 году численность государственных служащих федеральных органов исполнительной власти уменьшилась по сравнению с 1998 годом на 4,9 процента. При этом наблюдается рост численности государственных служащих государственных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих органов местного самоуправления.

Структура должностей многих государственных органов допускает сегодня соотношение руководителей и исполнителей на уровне 1.1 – 1.8., т.е. на одного руководителя приходится менее двух исполнителей.

Выше-указанные цифры говорят о бюрократизации управления, о воспроизводстве бюрократическим аппаратом самого себя. Задачи реформирования аппарат решает старыми методами, создавая новые структуры под нерешенные проблемы.

Увеличение численности бюрократии свидетельствует о том, что, во-первых, отсутствует продуманная государственная кадровая политика; во-вторых, эффективность организации и функционирования бюрократии оставляет желать лучшего и, в-третьих, о весьма низкой конкурентоспособности государства как работодателя, когда вместо одного «эффективного» работника нанимаются три-пять «неэффективных».

Помимо «внутреннего» разрастания бюрократии усиливается вмешательство государственного аппарата в сферу гражданского общества, что подталкивает процесс бюрократизации политики. Результатом бюрократической институционализации стало административное воздействие на становление партийной системы в России, наряду с демократическим инициированием партийного строительства.

Таким образом, функционирование российской бюрократии представляет собой наиболее характерный пример того, как организованные отряды высшего чиновничества переходят рамки чисто управленческой деятельности и превращаются в реальную политическую силу со своими корпоративными интересами. Невзирая на глобальные изменения в экономической и социальной сферах, управленческий аппарат сумел сохранить свои стратегические позиции и продолжает диктовать свои правила, являясь, по сути, субъектом модернизации в современной России.

Бесконтрольное властвование российской бюрократии в ущерб интересам развития гражданского общества и целям демократического государства ставит на повестку дня вопрос о срочном реформировании системы государственной службы с учетом мирового опыта, исторических, культурных и иных особенностей России.

3.2 Пути преодоления бюрократизма

Поскольку в основе бюрократизма лежат экономические, организационные, политико-идеологические, социокультурные корни, необходимы изменения экономических, организационных, социальных, политических и других условий, способствующих обюрокрачиванию управленческих процессов. Успех борьбы с бюрократизмом в России определяется тем, по какому пути социально-экономического и политического развития пойдет страна, насколько быстро и в каких масштабах будут реализованы идеи демократии, свободы и социальной справедливости, как будут осуществлены принципы демократической самоуправляемости.

Бюрократизм приобретает тем большие масштабы и влияние, чем авторитарнее политический режим. Демократизация системы управления лишит бюрократизм благоприятной среды, тех "ниш", в которых он сейчас размножается и благоденствует. При этом борьбу с бюрократизмом следует рассматривать в широком контексте демократического обновления, недопустимо ее сведение к обличению бюрократического стиля управления, к антибюрократическим кампаниям и механическим реорганизациям аппарата управления.

Освобождаясь от ошибок и перехлестов прежней системы, люди нередко впадают в другую крайность - вседозволенность, не знающую границ. Демократия - это не вседозволенность, а порядок, основанный на самоконтроле общества, гражданской зрелости и высокой культуре людей, особенно занятых в аппарате органов государственной власти.

Успешной борьбе с бюрократизмом могут и должны способствовать система социального оппонирования чиновничеству и социальный контроль за деятельностью аппарата в целом. Однако социальное оппонирование ни в коем случае не следует толковать как нечто антиаппаратное. Без аппарата нет и не может быть ни одного органа управления, без него - анархия, хаос. Но управление нельзя доверять лишь одному аппарату. Необходимо сочетание демократического государственного управления с действенными механизмами социальной саморегуляции. Опыт (и положительный, и отрицательный) показывает, что повышение эффективности государственного управления практически невозможно, если оно не дополняется, не уравновешивается "разумными" механизмами социальной саморегуляции, стимулирующими гражданскую активность и общественный контроль. Такой системой социального оппонирования государственной власти призвано стать формирующееся в нашей стране гражданское общество с развитой системой саморегуляции.

В сфере государственного управления работают люди, занятые сложным, специфическим видом умственного труда - управленческим трудом. Из его особенностей вытекают и особые требования к управленческим кадрам, в частности, компетентность (знание профессии), деловитость (умение вести дело), сочетание научного и административного подходов, организованность, высокая порядочность и ответственность.

Как показал экспертный опрос, проведенный в марте - апреле 2006 г. (опрошены 160 работников администрации Московской области), работа государственного служащего (чиновника), которая является одним из исключительно ответственных видов профессиональной деятельности, предъявляет к нему разносторонние требования, предполагает наличие определенных качеств. Среди них: компетентность (90,8%); самостоятельность в решении поставленных задач (48,4%); инициативность (32,8%). Кроме того, были названы общая эрудиция; аналитичность и системность мышления; государственный подход к делу; порядочность; умение осуществлять свою управленческую деятельность сквозь призму интересов людей.

По мнению большинства респондентов, нынешним государственным служащим в значительной степени свойственен бюрократический стиль работы. 27% опрошенных отмечают, что чиновники действуют в импровизационном стиле, который присущ тем, кто не имеет серьезной профессиональной подготовки и кто привык поступать под воздействием эмоций, без учета возможных последствий принятия решений для коллективов и общества в целом.

Непрофессионализм чиновников порождается, во-первых, отсутствием научной системы работы с кадрами во всех звеньях государственного организма, диктатом назначенчества; во-вторых, во многом сохраняющимся сегодня бюрократическим подходом к кадрам; в-третьих, тем, что до последнего времени невостребованными по большому счету оказываются компетентность, профессионализм, хорошие знания в области экономики, права, социологии, управления персоналом и культурологии. Переходное общество с его малоэффективными системами защиты аппарата от недостойных не сделало еще категорического заказа на профессионалов. Более того, на волне демократизации в аппарат попало немало аутсайдеров прошлого, честолюбивых фразеров, стремящихся, используя власть, урвать себе кусок побольше. Страна же нуждается в новом поколении профессионалов-управленцев современной формации, причем с зачетом всей структуры должностей как по их уровням, так и по содержанию деятельности. При этом речь идет о дифференциации работников-управленцев не только по занимаемым должностям разного уровня в разных звеньях аппарата, а прежде всего по их деловым и личностным качествам, по тому, какие свойства своей души вкладывают они в работу, чем руководствуются в жизни.

Повышение эффективности работы аппарата может быть достигнуто за счет повседневного внедрения научной организации, механизации и автоматизации управленческого труда, создания в коллективах атмосферы, где все борются за "высшее качество". При этом выделим три направления. Первое - применение вычислительной техники и автоматизированных систем управления. Второе - использование средств оргтехники для сбора, обработки, составления, копирования, размножения, хранения, поиска и пересылки документов. Третье - создание служб психологического сопровождения управления. Наибольший эффект достигается при сочетании этих направлений.

Бюрократизм не может не проявляться в развитой системе управления, в которой субъект и объект управления в той или иной мере отделены друг от друга, где субъект управления специализируется и профессионализируется. Каждый государственный служащий в той или иной мере бюрократ. Но отсюда вовсе не следует, что для уничтожения бюрократизма необходимо уничтожить государственную службу, профессиональный аппарат власти или управления. Такая идея ошибочна и малопродуктивна. Выход лежит в другой плоскости поиска. В этой связи необходимо выделить проблематику бюрократии и бюрократизма в специальный раздел теории управления для более глубокого их анализа.

Реформирование системы государственной службы Российской Федерации как приоритетное направление государственной политики в области государственного строительства является важнейшей частью административной реформы, осуществляется в ее рамках и проводится в тесной взаимосвязи с военной реформой, реформой судебной системы и другими реформами. Предложения по реформированию системы государственной службы РФ направлены на:

приведение государственной службы в соответствие со сложившимися общественными отношениями, новыми экономическими условиями, создание целостной системы государственной службы;

разграничение функций и полномочий государственных органов, их подразделений, а также их рационализацию;

формирование разных типов государственных органов на основе выполняемых ими функций с применением к ним разных методов планирования, финансирования и оценки деятельности;

разработку эффективных механизмов кадровой политики на государственной службе;

создание нормативной правовой основы регулирования государственной службы Российской Федерации.

Реформирование системы государственной службы следует проводить по следующим направления:

1. Упорядочение функций и структур органов государственного управления, формирование регламентов деятельности органов управления, их подразделений и сотрудников; выработка типовых положений о федеральных органах исполнительной власти и их структурных подразделениях, оптимизация сети подведомственных органам государственной власти учреждений и предприятий.

Например, возможен переход к трехуровневой системе федеральных органов власти (аппарат Правительства РФ - министерство - служба / агентство / надзор), что позволит четко определить сферы ответственности органов исполнительной власти и оптимизировать их состав и механизмы функционирования.

При этом каждый тип органов государственного управления имеет свои специфические функции: министерство занимается выработкой государственной политики и координацией деятельности государственных агентств, служб и надзоров, действующих в соответствующей сфере (примерами министерств могут служить министерства финансов, юстиции, обороны); службы – это органы, оказывающие услуги, связанные с реализацией властных полномочий государства и финансируемые исключительно за счет бюджета либо установленных законом обязательных платежей хозяйствующих субъектов и населения (служба судебных приставов, налоговая служба, таможенная служба); надзоры – органы, реализующие контрольные функции государства по отношению к хозяйствующим субъектами и населению; агентства – органы, оказывающие государственные услуги как за счет бюджетных средств, так и на платной основе (примерами агентств могут служить авиационно-космическое агентство, статистическое агентство).

2. Организационно-экономические механизмы функционирования государственной службы (планирование, организация и оценка деятельности, финансирование и управление бюджетными средствами).

3. Статус работников органов государственного управления, в том числе государственных служащих, их стимулирование (денежное содержание и "социальный пакет"), кадровая политика (отбор и продвижение кадров), этический кодекс государственного служащего.

4. Внедрение современных информационных технологий в деятельность государственного аппарата, переход на преимущественно электронный документооборот, упрощение процедур согласования.

5. Материально-техническое обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти; условия труда государственных служащих.

6. Подготовка, переподготовка, повышение квалификации кадров для сферы государственного управления.

Предусматриваемые меры призваны повысить эффективность государственной службы РФ в интересах развития гражданского общества и государства, укрепить доверие граждан к аппарату органов государственной власти, обеспечить прозрачность государственной службы, повысить ее авторитет и улучшить социальную защищенность государственных служащих. Предлагается создание целостной системы государственной службы РФ по уровням и видам на основе единства принципов, требований, законодательных ограничений, оплаты и основных социальных гарантий государственных служащих на федеральной государственной службе, а также на государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации, обеспечивающей равные условия прохождения государственной службы. Предусматривается усиление взаимосвязи государственной и муниципальной службы.

Реформирование государственной должно обеспечить создание действенных механизмов:

предупреждения, выявления и устранения обстоятельств, способствующих коррупции и злоупотреблениям на государственной службе;

подконтрольности и открытости системы государственной службы гражданскому обществу, включающих использование современных информационных технологий в деятельности государственных органов и государственных служащих;

дебюрократизации отношений между государственными органами, государственными служащими и гражданами, структурами гражданского общества.

В заключение данного параграфа, опираясь на проведенный анализ мер по совершенствованию системы политико-административного управления, автор выпускной квалификационной работы считает необходимым представить некоторые предложения и рекомендации по реформированию и повышению эффективности российской государственной службы:

построение системы органов по управлению государственной службой РФ ("кадровой вертикали"); создание единого управляющего центра (специального органа), непосредственно ответственного за повышение ее эффективности, проведение в жизнь соответствующих организационных мероприятий и реализацию нормативных правовых актов; закрепление за управляющей структурой широких полномочий по контролю за ходом административной реформы;

организация кампании в СМИ по разъяснению административной реформы (цель, задачи, методы, источники финансирования, получаемые на выходе результаты и т.д.);

совершенствование нормативно-правовой базы государственной службы; разработка и принятие в перспективе Кодекса государственной службы, призванного систематизировать и кодифицировать государственно-служебный правовой массив;

опора на человеческие ресурсы – особое внимание обращать на пропаганду инновационных идей среди государственных служащих: проведение семинаров, переобучение и т.д., а также на поддержку их творческих инициатив по повышению качества обслуживания населения, совершенствованию организации работы подразделений, оптимизации служебных отношений и мотивации;

введение разрешительного порядка для перехода государственного служащего на работу в коммерческие структуры, связанные с его прежней деятельностью, в течение 3 лет после его увольнения с государственной службы;

создание правовых и организационных гарантий «прозрачности» госслужбы для общества, для доступа граждан и общественных организаций к информации и несекретным материалам, связанным с их правами и законными интересами; оптимизация каналов прямой и обратной связи органов власти с населением; создание эффективного механизма защиты прав личности и пресечения чиновничьего произвола;

реализация на практике системы открытых конкурсов на вакантные должности госслужбы; проведение аттестации всех «карьерных» служащих на основе разработанных критериев;

более активное внедрение в работу государственного аппарата новых информационных технологий;

укрепление научно-исследовательской инфраструктуры государственной службы; коренное улучшение системы подготовки и переподготовки управленческих кадров;

создание специального федерального органа по борьбе с коррупцией; введение в действие комплекса законов, предусматривающих меры противодействия коррупции;

принятие неотложных финансово-экономических мер и совершенствование материально-технического обеспечения государственной службы; повышение оплаты труда чиновников до уровней, обеспечивающих приток квалифицированных кадров; максимально возможный перевод косвенных мер материального вознаграждения в прямые;

создание службы высших руководителей, которая позволит отбирать наиболее талантливых и компетентных специалистов, ориентированных не на карьеру, а на выполняемую работу;

введение в действие разветвленной, «эшелонированной» системы публичного контроля за функционированием госслужбы: парламентского, финансового, административного, судебного (со специализированной административной юстицией), политического, общественного (например, через службу омбудсмена, СМИ и т.д.);

создание оптимальной структуры государственных органов управления и их аппаратов; ликвидация излишнего параллелизма и дублирования в государственном управлении; оптимизация численности государственных служащих;

создание банка данных кадрового обеспечения госслужбы на всех уровнях государственного управления;

введение единых для федерального и регионального уровней принципов должностного роста государственных служащих, в том числе механизма эффективного использования кадрового резерва и ротации кадров в единой системе государственной службы;

развитие принципов merits system, т.е. оценки и продвижения служащих на основе их заслуг и профессиональных качеств;

сокращение тех распорядительных и распределительных функций госаппарата, которые носят избыточный характер;

создание и легализация новых моделей взаимодействия госслужбы с коммерческим сектором, политическими партиями, профсоюзами, СМИ;

разработка и внедрение новых нормативов, стандартов, процедур и алгоритмов управленческой деятельности; совершенствование, разработка и внедрение новых кадровых технологий;

ограничение роли ведомственного нормотворчества;

ведение постоянного мониторинга эффективности госслужбы; усиление кадровых служб государственных органов и создание в них аналитических подразделений;

реализация на практике принципа единства государственной службы; разработка единого Реестра государственных должностей федеральной и региональной (субъектов Федерации) государственной службы;

строгий надзор за соблюдением принципов деполитизации и департизации государственной службы;

совершенствование законодательства о выборах с целью свести к минимуму использование административного ресурса;

разработка федеральной программы обучения населения основам политико-государственного управления России и реализация ее в учебных заведениях.

Конечной целью реформы государственной службы является обеспечение четкой, эффективной и экономной деятельности государственного аппарата, ориентация государственной службы на соблюдение законных прав и свобод граждан и всех субъектов права, предотвращение возможности использования аппарата как средства подчинения его партийным или групповым влияниям и как источника незаконного присвоения общественного богатства. В России должен быть сформирован корпус государственных служащих, действующий на профессиональной основе, стабильный, немногочисленный, управляемый, политически нейтральный и законопослушный.

Заключение

Таким образом, на основании изучения темы выпускной квалификационной работы представляется возможным сделать следующие выводы:

Одним из первых ученых, занявшихся проблемой бюрократии, положившему начало развитию теории бюрократии являлся Г.В.Ф.Гегель. Именно Гегель одним из первых начал разработку института государственного управления, дал обстоятельный анализ чиновничества, его сущности, структур и функций. Государственная бюрократия характеризуется Гегелем как главная властвующая составная часть общества, где сосредоточены государственное сознание, образованность и профессионализм.

Следом за Гегелем проблемами бюрократии занялись такие ученые и мыслители как А.Токвиль, Дж.С. Милль и др.

Существенную роль в развитие теории бюрократии сыграл К.Маркс, несмотря на то, что проблема бюрократии не являлась центральной и не получила систематического рассмотрения в трудах К.Маркса. Специфика идеи Маркса состоит в том, что он дал более конкретный и более социологический поворот политическому варианту анализа. Главной целью бюрократии у Маркса становится стремление снизить остроту конфликта в обществе.

Однако первым ученым давшим понятие бюрократии и систематизировавшим анализ государственной бюрократии стал М. Вебер. Исходным пунктом анализа бюрократии для М.Вебера является факт роста и усложнения организаций в современном обществе. Он рассматривает бюрократию как основу современной теории принятия решений. Главной характеристикой бюрократии у него стала рациональность поведения и действия, обусловленная как ее особым положением в иерархии общества, так и жесткой связью с правилами функционирования всякой сложной организации.

Развитие теории бюрократии в XX в. Относится к периоду после Первой Мировой войны. Появились так называемые «классические школы», «школы человеческих отношений» и др.

Одним из важнейших мыслителей, сыгравшим огромную роль в развитии теории бюрократии в XX в. Явился М. Крозье. Главной темой его исследований становится изучение роли государства в процессе реформирования общества.

Проведенный анализ основных теоретических подходов к исследованию проблем бюрократии показывает, что представителей разных школ прежде всего разделяет акцентирование внимания либо на формально-структурных, либо на человеческих сторонах административной организации; при этом каждая из теорий выявляет в объекте исследования имманентно присущие ему элементы и процессы, которые существуют как противоречивое взаимодополняющее единство, что позволяет этим теориям сосуществовать, дополнять или конкурировать друг с другом, культивируя тем самым поле общего научного поиска, органично включающего достижения различных научных школ.

В России бюрократия как постоянное явление возникло с оформлением государственной службы. Возникновение профессиональной государственной службы связывают с именем Петра I, а именно с его государственными реформами. Введение "Табель о рангах" определило основы государственной службы в России. "Табель о рангах" действовала два столетия и регулировала государственную службу, а также узаконила, положение российского чиновничества.

В настоящее время в России действует Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», регламентирующий правовые, организационные, кадровые вопросы, связанные с государственной службой в Российской Федерации.

Можно сказать, что в настоящее время еще не прошел этап реформирования государственной службы. Одним из основных этапов реформирования явилось появление и введение в действие Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Государственная гражданская служба является одним из видов государственной службы. В России с 2003 года действует Федеральная программа о реформировании государственной службы. На этапе реформирования государственной службы должно быть в полном объеме реализованы приоритетные направления реформы государственной службы Российской Федерации.

В современной России огромной проблемой в реформировании государственной службы является проблема коррумпированности чиновников различного уровня. Несмотря на наметившуюся тенденцию борьбы с коррумпированными чиновниками их число не уменьшается. Коррупция проникла во все сферы государственной власти. Для борьбы с коррупцией в России необходимо на законодательном уровне (в России отсутствует Закон «О борьбе с коррупцией»), необходимо создание самостоятельной федеральной службы по борьбе с коррупцией (в настоящее время в России действует Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией), привлекать к борьбе с коррупцией широкую общественность, средства массовой информации и т.д.

Бюрократизм государственных служащих является огромной проблемой в становлении России как демократического государства. Государственная бюрократия функционирует как политико-административный институт. Бюрократизм чиновников проявляется различными способами. Это и совмещение государственной службы и участия в деятельности политических организаций, использовании служебного положения в интересах политических партий, способность самостоятельно генерировать политические решения, исходя из интересов бюрократической организации, вмешательство исполнительной власти в дела политических партий, движений, установление контроля над ними, произвол чиновников. Каким бы образом не проявлялась бюрократия она, прежде всего, наносит ущерб интересам гражданского общества.

Преодоление бюрократии и бюрократизма в системе государственных органов прежде всего зависит от реформирования системы государственной службы. Необходимо создавать социальный контроль за деятельностью государственного аппарата в целом. Необходимо повышать профессионализм государственных служащих. Реформирование системы государственной службы обеспечит

предупреждение, выявление и устранение обстоятельств, способствующих коррупции и злоупотреблениям на государственной службе;

подконтрольность и открытость системы государственной службы гражданскому обществу, включающих использование современных информационных технологий в деятельности государственных органов и государственных служащих;

дебюрократизацию отношений между государственными органами, государственными служащими и гражданами, структурами гражданского общества.

Конечной целью реформы государственной службы является обеспечение четкой, эффективной и экономной деятельности государственного аппарата, ориентация государственной службы на соблюдение законных прав и свобод граждан и всех субъектов права, предотвращение возможности использования аппарата как средства подчинения его партийным или групповым влияниям и как источника незаконного присвоения общественного богатства.

Список использованной литературы

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Российская газета. – 1993. - № 12 (4).– 25 декабря.
2. Федеральный закон от 27 июля 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службе». – М.: Юридическая литература, 2003г.
3. Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». – М.: Инфра, 2004.
4. Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 года. – Уфа: Китап, 1994.
5. Указ Президента РФ от 19.11.02 г. №1336 «О федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003-2005 годы)» // Российская газета. 2002, 23 ноября
6. Указ Президента РБ « Об утверждении программы борьбы с преступностью в Республике Башкортостан. 2004-2006 годы. Правовая база Консультант Плюс. Региональное законодательство.
7. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 1574 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы». – М.: Инфра, 2006.
8. Указ Президента Российской Федерации № 1437 «О продлении реализации Федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005гг.) на 2006-2007 гг.».»
9. Федеральная программа «Реформирование государственной службы 2003-2005гг.», утвержденная Президентом Российской Федерации 19 ноября 2002 года.
10. Указ от 15 мая 1997 г. «О предоставлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе»
11. Указ от 6 июня 1996 г. «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы»
12. Указ от 8 апреля 1997 г. «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»
13. Указ от 4 апреля 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы».
14. Закон Республики Башкортостан

Специальная литература

1. Атаманчук Г.В. Методологические предпосылки концепции государственной службы Российской Федерации // Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы. – М.: Изд-во РАГС, 2002.
2. Блюмкин В.А. Бюрократизм: социально-нравственные аспекты. М.: Инфра, 2000.
3. Борисов В.К. Демократизация общества и преодоление бюрократизма (социально-политический аспект). М.: Проспект, 2002.
4. Брудер В. Бюрократия // Полис. - 1999. № 5. - С. 41-48.
5. Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России: Учебное пособие. - М.: ИНФРА-М, 2005.
6. Вячеслав Смольков Бюрократия и бюрократизм: как свести болезнь к минимуму? // Государственная служба. – 2005. - № 5. – С. 21-29.
7. Гайденко П.П., Давыдов Ю.Н. Проблемы бюрократии у Макса Вебера. // Вопросы философии. - 2003. - № 3. – С. 36—44.
8. Гегель Г.В. Философия права. М.: Новый свет, 1990.
9. Барабашев А.Г. Государственная служба в Российской Федерации: современное состояние, проблемы и перспективы. (Аналитический обзор направлений и содержания реформирования госслужбы в РФ) // Государственная служба. – 2005. - № 4. – С. 22-30.
10. Граждан В.Д. Государственная служба как профессиональная деятельность. - Воронеж: Квадрат, 2003.
11. Гудков А., Левада Ю., Лсаинсон Ф., Седов Л. Бюрократизм и бюрократия: необходимость уточнений // Государство и право. – 2004. - № 1. – С. 42-52.
12. Заславская Т.И. Социальная структура современного российского общества // Общественные науки и современность. 2005 - № 2. – С. 19-26.
13. Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. СПб.: Нева, 2006.
14. Козбаненко В.А. Государственная служба в системе государственного управления // Государственное управление: основы теории и организации. -2000. - № 11. – С. 60-70.
15. Комаровский В.С. Политические факторы реформирования государственной службы // Государственная служба: первые шаги и перспективы. - М.: Изд-во РАГС, 2005.
16. Крозье М. Организационные изменения в системе государственного управления. – М.: РАГС, 2003.
17. Купряшин Г.Л. Бюрократия и бюрократизм в административно-государственных учреждениях // Государственное управление: основы теории и организации. - М.: Юридическая литература, 2005.
18. Курашвили Б.П. Борьба с бюрократизмом. - М.: Юристъ, 2005.
19. Лазарев Б.М. Государственная служба. - М.: Луч, 2000.
20. Левинсон А.Г. Термин «бюрократия» в российских контекстах // Вопросы философии. 2004. - № 7. - С. 24 -28.
21. Лобанов В. Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы // Организация государственной службы. – 2004. - № 11. – С. 53-62.
22. Лукьяненко В.И. Контроль в системе государственной службы: Учебная литература. -М.: Издательство РАГС, 2005.
23. Лунеев В.В. Политические и правовые проблемы коррупции // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество. Н. Новгород.: Знание, 2001
24. Магомедов К.О. Государственная служба и проблемы совершенствования управления в условиях становления гражданского общества в России // Государственная служба России. – 2006. - № 1. – С. 15 – 22.
25. Макаренко В.П. Теория бюрократии М.Вебера и буржуазные концепции организации и управления // Вопросы философии. – 2005. - № 6. – С. 17-26.
26. Мальцев В.А. Государственный служащий современного типа. - М.:: Изд-во РАГС, 2001.
27. Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 8.
28. Маркс К. К критике гегелевской философии права. //Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 270.
29. Масловский М.В. Политическая социология бюрократии. - М.: Инфра, 1999.
30. Морозова Е.Г. Административные реформы конца XX века: чему нас учит зарубежный опыт // Научные доклады. Вып. 1. – М.: Изд-во РАГС, 1999. С. 94-96
31. Нестик Т.А. Бюрократия в зарубежных исследованиях // Общественные науки и современность. - 1999. - № 2. - С. 52-59.
32. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. – М.: Статут, 2003.
33. Оболонский А.В. Бюрократия и бюрократизм// Государство и право. - 2004. - №12. - С.88 – 96.
34. Оболонский А.В. На службе государевой: к истории российского чиновничества // Общественные науки и современность. – 2002. - № 3. – С. 35-43.
35. Оболонский А.В. Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия // Общественные науки и современность. – 2005. - № 3. С. 5 – 10.
36. Ожиганов Э.Н. Политическая теория Макса Вебера. СПб.: Питер, 1996.
37. Орехов А.М. Бюрократия: от традиционного общества к информационному // Социально-политический журнал. 2003. - № 6. - С. 108 – 113.
38. Охотский Е.В., Смольков В.Г. Проблемы бюрократии и преодоление бюрократизма на государственной службе // Государственная служба: теория и организация. – 2005. - № 10. – 10-32.
39. Патяени E.O. К анализу сложных форм опосредствования индивидуальной деятельности (На примере опосредствующей функции системы бюрократического управления) // Деятельностный подход в психологии: проблемы и перспективы. M.: Наука, 1993.
40. Пинчот К., Пинчот Э. От бюрократической организации – к саморегулирующейся организации // Государственная служба. Проблемы реформирования. Зарубежный опыт. – 1997. - № 8. – С. 12-19.
41. Пушкарем Г.В. Государственная бюрократия как объект исследования // Общественные науки и современность. - 2003. - № 5. – С. 17-26.
42. Соловьев А. Этика бюрократии: постсоветский сиадром// Общественные науки и современность – 2000. - №4. – С. 69-76
43. Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: проблемы реформы// Проблемы государственной власти. – 2005. - № 4. – С. 11-17.
44. Теория государства и права. Учебник – 3-е изд. / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: ЗЕРЦАЛО, 2003.
45. Томиличенцева Л.Д. Нравственно-психологические аспекты бюрократизма// Духовность: традиции и проблемы. Уфа: Китап, 1998.
46. Худокормов А.Г. Экономические корни бюрократизма. М.: Просвет, 2001.
47. Шаров А.В. Правовые и организационные проблемы регулирования государственной службы. – М.: Статут, 2006.
48. Щварц Г. Истоки современной модернизации государственной службы // Государственная служба. Проблемы реформирования. Зарубежный опыт. – 2004. - № 12. – С. 66-69.

Приложение

|  |  |
| --- | --- |
| Деятельность «классической бюрократии» | Деятельность «политической бюрократии» |
| Ориентация на «общее благо», «общественные интересы» и т.п. | Ориентация на различные политические группы, интересы и цели |
| Убеждение в том, что проблемы должны решаться на чисто деловой основе, политически нейтрально | Убеждение в том, что проблемы должны решаться в процессе политических переговоров путем достижения компромиссов |
| Плюралистическая политическая полоса обеспечения (парламент, партии, группы интересов и т.д.) в принципе рассматривается как излишняя и даже опасная | Плюралистическая полоса обеспечения признается необходимой для проведения в жизнь политико-государственных решений |
| Отвергается участие масс в политике и управлении | В принципе одобряется политическая масс |
| Слабое взаимодействие между бюрократами и политиками | Относительно интенсивное взаимодействие между бюрократами и политиками |
| Элитная солидарность (убежденность в том, что чиновники госаппарата должны представлять собой элиту в моральном и интеллектуальном отношении) | Незначительная элитная солидарность |
| Ориентация на процедурные способы деятельности | Ориентация на программные и проблемные методы деятельности (участие в разработке и оценке государственных программ, принятии решений) |

1. 1 Оболонский А.В. Бюрократия и бюрократизм// Государство и право. - 2004. - №12. - С.88. [↑](#footnote-ref-1)
2. 1 Гегель Г.В. Философия права. М.: Новый свет , 1990, с. 196. [↑](#footnote-ref-2)
3. 1 Брудер В. Бюрократия // Полис. - 1999 . № 5. - С. 42. [↑](#footnote-ref-3)
4. 2 Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 8, с. 162. [↑](#footnote-ref-4)
5. 1 Маркс К. К критике гегелевской философии права. //Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 270. [↑](#footnote-ref-5)
6. 1 Гайденко П.П., Давыдов Ю.Н. Проблемы бюрократии у Макса Вебера. // Вопросы философии. - 2003. - № 3. – С. 36. [↑](#footnote-ref-6)
7. 1 Масловский М.В. Политическая социология бюрократии. - М.: Инфра, 1999. – С. 66. [↑](#footnote-ref-7)
8. 1 Макаренко В.П. Теория бюрократии М.Вебера и буржуазные концепции организации и управления // Вопросы философии. – 2005. - № 6. – С. 18. [↑](#footnote-ref-8)
9. 1 Макаренко В.П. Теория бюрократии М.Вебера и буржуазные концепции организации и управления // Вопросы философии. – 2005. - № 6. – С. 21. [↑](#footnote-ref-9)
10. 1 Нестик Т.А. Бюрократия в зарубежных исследованиях // Общественные науки и современность. - 1999. - № 2. - С. 52. [↑](#footnote-ref-10)
11. 1 Нестик Т.А. Бюрократия в зарубежных исследованиях // Общественные науки и современность. - 1999. - № 2. - С. 53. [↑](#footnote-ref-11)
12. 1 Худокормов А.Г. Экономические корни бюрократизма. М.: Просвет, 2001. – С. 96. [↑](#footnote-ref-12)
13. 1 Гудков А., Левада Ю., Лаверсон Ф., Седов Л. Бюрократизм и бюрократия: необходимость уточнений // Государство и право. – 2004. - № 1. – С. 43. [↑](#footnote-ref-13)
14. 1 Крозье М. Организационные изменения в системе государственного управления. – М.: РАГС, 2003. – С. 39. [↑](#footnote-ref-14)
15. 1 Гудков А., Левада Ю., Лаверсон Ф., Седов Л. Бюрократизм и бюрократия: необходимость уточнений // Государство и право. – 2004. - № 1.. – С. 45. [↑](#footnote-ref-15)
16. 1 Орехов А.М. Бюрократия: от традиционного общества к информационному // Социально-политический журнал. 2003. - № 6. - С. 110. [↑](#footnote-ref-16)
17. 1 Оболонский А.В. На службе государевой: к истории российского чиновничества // Общественные науки и современность. – 2002. - № 3. – С. 35. [↑](#footnote-ref-17)
18. 1 Левинсон А.Г. Термин «бюрократия» в российских контекстах // Вопросы философии. 2004. - № 7. - С. 24. [↑](#footnote-ref-18)
19. 2 Морозова Е.Г. Административные реформы конца XX века: чему нас учит зарубежный опыт // Научные доклады. Вып. 1. – М.: Изд-во РАГС, 1999. С. 94. [↑](#footnote-ref-19)
20. 1 Оболонский А.В. На службе государевой: к истории российского чиновничества // Общественные науки и современность. – 2002. - № 3. – С. 36. [↑](#footnote-ref-20)
21. 1 Оболонский А.В. На службе государевой: к истории российского чиновничества // Общественные науки и современность. – 2002. - № 3. – С. 37. [↑](#footnote-ref-21)
22. 1 Левинсон А.Г. Термин «бюрократия» в российских контекстах // Вопросы философии. 2004. - № 7. - С. 25. [↑](#footnote-ref-22)
23. 1 Левинсон А.Г. Термин «бюрократия» в российских контекстах // Вопросы философии. 2004. - № 7. - С. 26. [↑](#footnote-ref-23)
24. 1 Оболонский А.В. Бюрократия и бюрократизм// Государство и право. - 2004. - №12. - С.90. [↑](#footnote-ref-24)
25. 1 Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. – М.: Статут, 2003. – С. 22.. [↑](#footnote-ref-25)
26. 1 Шаров А.В. Правовые и организационные проблемы регулирования государственной службы. – М.: Статут, 2006. – С. 39. [↑](#footnote-ref-26)
27. 1 Федеральный закон от 27 июля 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службе». – М.: Юридическая литература, 2003г. – ст. 3. [↑](#footnote-ref-27)
28. 1 Барабашев А.Г. Государственная служба в Российской Федерации: современное состояние, проблемы и перспективы. (Аналитический обзор направлений и содержания реформирования госслужбы в РФ) // Государственная служба. – 2005. - № 4. – С. 23. [↑](#footnote-ref-28)
29. 1 Граждан В.Д. Государственная служба как профессиональная деятельность. - Воронеж: Квадрат, 2003. – С. 36. [↑](#footnote-ref-29)